UNIVERSITÉ DE RENNES — FACULTÉ DE DROIT

# LES ENFANTS ASSISTÉS EN DROIT COMPARÉ

## THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

PAR

MADELEINE LÉONARD,

LAURÉATE DE LA FACULTÉ DE DROIT DE RENNES EN 1927-1928-1929

LE LUNDI, 21 FÉVRIER 1938, A 15 H. 30

JURY :

MM. LEREBOURS-PIGEONNIÈRE, *Professeur, Doyen ;*
CAVARÉ, *Professeur, Président ;*
ROUSSEAU, *Professeur.*

MELUN
IMPRIMERIE ADMINISTRATIVE

—

1938

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41549206_0017

UNIVERSITÉ DE RENNES — FACULTÉ DE DROIT

# LES ENFANTS ASSISTÉS EN DROIT COMPARÉ

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

PAR

MADELEINE LÉONARD,

LAURÉATE DE LA FACULTÉ DE DROIT DE RENNES EN 1927-1928-1929

LE LUNDI, 21 FÉVRIER 1938, A 15 H. 30

JURY :

MM. LEREBOURS-PIGEONNIÈRE, *Professeur, Doyen ;*
CAVARÉ, *Professeur, Président ;*
ROUSSEAU, *Professeur.*

MELUN
IMPRIMERIE ADMINISTRATIVE

1938

*La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.*

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

# INTRODUCTION

*Importance de la charité privée.* — A toutes les époques de l'histoire et dans tous les pays du monde, des gens de cœur animés de mobiles d'ordre religieux ou simplement charitables se sont préoccupés du sort de l'enfant en créant de multiples œuvres de bienfaisance; et l'on ne saurait oublier, au début d'une étude qui concernera surtout l'enfance malheureuse, d'accorder un souvenir au dévouement d'un Saint-Vincent de Paul qui symbolisa, en l'exaltant, la charité ardente d'un grand nombre de bonnes volontés.

Nous serions d'autant moins excusable de ne pas mentionner la charité privée qu'elle a, non seulement ouvert la voie sans jamais cesser d'accroître son champ d'activité, mais, au surplus, donné en partie aux services publics qui lui ont succédé leurs caractéristiques essentielles.

C'est ainsi que les pays catholiques, où les couvents recueillaient les enfants abandonnés, ont par la suite légalisé la pratique de l'abandon, en imposant les charges qui en résultaient aux hospices, établissements publics issus de fondations séculaires.

Par contre, chez les nations protestantes, où la charité privée ne revêtait pas les mêmes formes, les services publics d'assistance prirent une orientation différente aussi bien quant aux conditions d'admission qu'aux procédés de protection.

Nous aurons l'occasion de retrouver plus longuement cette distinction entre deux groupes de pays, distinction qui, par ailleurs, se complique d'influences plus récentes. A ce sujet, il est même assez curieux de remarquer que dans les pays à dominante catholique, l'individualisme révolutionnaire de 1789 a agi dans le même sens que la pratique de la charité confessionnelle pour donner au service public la physionomie qu'il a conservée jusqu'à nos jours; tandis que les Etats protestants, cependant habitués au respect de l'individualisme en matière religieuse ont, en matière sociale, nettement subordonné le droit subjectif de l'individu au droit supérieur de l'Etat.

Quoi qu'il en soit, nous nous devions de rendre un hommage liminaire à la charité privée, au seuil d'une étude de droit public qui se bornera à l'examen des réalisations des Pouvoirs publics.

Il nous a semblé, d'une part, que, comme tout travail de droit comparé, notre étude, en nous rendant plus compréhensifs à l'égard

des conceptions étrangères, nous permettrait également de mieux juger nos propres institutions et, sans méconnaître leurs mérites, de signaler les améliorations susceptibles d'y être apportées; d'autre part, il ne sera pas impossible de dégager certains caractères communs qui nous autoriseront à prévoir qu'à la suite d'emprunts réciproques, les législations, poussées par la même nécessité vitale, atténueront leurs divergences en matière d'assistance de l'enfant.

*Développement de l'intervention étatique dans la tâche d'assistance. — Ses causes.* — Cette nécessité vitale est clairement perçue dans tous les pays. Partout, à mesure que l'on approche de notre époque, la participation de l'Etat devient plus importante et ses interventions législatives constituent un développement touffu.

La guerre, qui a entraîné le sacrifice de millions d'existences humaines, la dénatalité ont fait davantage encore sentir le prix de ces jeunes vies et apparaître aux Pouvoirs publics la nécessité capitale de la protection de l'enfance; c'est ainsi que, depuis 1919, une floraison de dispositions législatives s'est épanouie dans la plupart des pays du monde, ayant non seulement en vue l'assistance curative mais aussi la protection préventive.

L'assistance publique à l'enfance n'est qu'une branche de l'assistance en général et cependant elle en diffère à plusieurs titres:

— par l'intérêt plus grand qu'elle éveille dans la conscience commune; s'il existe des malheureux qui n'ont pas mérité leur sort, c'est assurément les enfants;

— par les risques moindres qu'elle comporte; elle ne soulève pas les mêmes dangers et partant les mêmes critiques que l'assistance aux adultes. De cette dernière on peut redouter que, mal pratiquée, elle multiplie le nombre des indigents en réduisant le stimulant à l'effort. Une organisation publique de l'assistance à l'enfance n'a pas à craindre un tel reproche.

Aussi ne faut-il pas s'étonner de la transformation, généralement observée dans toute l'Europe, de la charité privée en un système de secours officiels et publics, de la substitution partielle de l'assistance publique à l'assistance privée.

Le rôle grandissant de l'Etat est assez facile à expliquer.

Duguit le ferait probablement en disant que la notion de fonction sociale des gouvernants se substitue à celle de souveraineté (1), à celle du droit subjectif de l'Etat.

---

(1) Nous prenons le mot de souveraineté au sens large de puissance publique.

Pour lui, en effet, la manifestation de la Puissance publique n'entraîne que la création de trois services essentiels : guerre, police, justice.

« De tout temps, écrit-il, on a demandé aux gouvernants l'accomplissement de la défense de la collectivité et du territoire contre l'ennemi de l'extérieur, le maintien de la sécurité, de l'ordre et de la tranquillité sur le territoire et à l'intérieur de la collectivité, éléments constitutifs des trois services publics originaires : la guerre, la police et la justice.

« Pour le reste, laisser liberté entière à l'action et à la concurrence individuelles ? La conscience moderne veut autre chose...

« Elle n'admet pas, par exemple, que l'Etat n'intervienne pas dans le service d'enseignement, qu'il n'organise pas des services d'assistance » (1).

« Aujourd'hui, on ne demande plus seulement aux gouvernants d'assurer les services de guerre, de police, de justice (manifestation de puissance souveraine), mais encore d'organiser et de faire fonctionner des services industriels » (2).

Dès lors que ces services nouveaux, réclamés par la conscience moderne et ne portant en eux aucune trace de souveraineté (3), sont créés, on ne peut plus fonder le droit public sur le droit subjectif de l'Etat, mais sur ses devoirs.

« Si l'on reconnaît un pouvoir aux gouvernants, ce n'est plus en vertu d'un droit primaire de la puissance publique, mais à raison des devoirs qui leur incombent...

« La volonté du gouvernant n'a aucune force comme telle ; elle n'a de valeur et de force que dans la mesure où elle poursuit l'organisation et le fonctionnement d'un service public.

« Ainsi, la notion de service public vient remplacer celle de souveraineté. La notion de service public devient fondamentale du droit public moderne » (4).

Autrement dit, ce serait parce que l'idée de souveraineté disparaît, pour être remplacée par celle de service public, que l'activité étatique déborde les trois services originaires, manifestation de la puissance souveraine, et accomplit les services d'assistance précédemment laissés à l'initiative privée.

---

(1) Duguit (L.), *Les Transformations du Droit public*, Paris 1913, p. 48.

(2) *Id.*, Introduction, pp. 18 et 19.

(3) « Il n'y a pas de traces de souveraineté, dit Duguit, dans les services d'assistance, d'enseignement ou industriels... », *Id.*, p. 32.

(4) Duguit, *id.*, Introduction, pp. 18 et 19.

Il nous semble que, dans le domaine de l'assistance, cette affirmation nécessite une double critique.

En effet, d'une part, n'est-ce pas parce que la Puissance publique souveraine a plus de moyens d'action que les particuliers qu'elle a dû réaliser par elle-même le but social d'assistance ?

C'est justement à cause de sa souveraineté qu'on demande à l'Etat sa participation dans le service envisagé. Certes, il y a bien, comme le veut Duguit, services rendus, fonction sociale, mais fonction sociale conditionnée par l'existence de la Puissance souveraine (1).

D'autre part, si après avoir envisagé les services d'assistance du point de vue des individus qui reçoivent, on se place du côté de l'Etat qui distribue, ne peut-on soutenir que leur organisation se rattache à la notion de puissance publique aussi bien que les trois services originaires de guerre, de police et de justice ?

Ce n'est pas seulement par désir humanitaire ou par conscience des services à rendre que l'Etat organise tout un système d'assistance ; c'est aussi pour maintenir la cohésion de la Puissance publique, pour éviter les fissures qu'un peuple de malheureux en révolte plus ou moins latente pourrait infliger à l'édifice social. Ici intervient, non plus « *l'observation du devoir de charité, mais le sentiment de l'interdépendance sociale, notion positive, égoïste, utilitaire, de la solidarité* » (2).

Cette notion joue également dans l'assistance à l'enfance. D'un *point de vue négatif*, la Puissance publique protège l'enfant abandonné parce qu'elle cherche à éviter qu'il ne devienne par la suite un élément dangereux. Par la création des services d'assistance, elle veut prendre une assurance efficace contre les risques sociaux et réaliser préventivement le maintien du bon ordre (3).

---

(1) Cf. en ce sens l'opinion de Hauriou, *Traité élémentaire de Droit administratif*, 1927, p. 340:

« Du point de vue administratif qui est celui des moyens juridiques employés pour parvenir au but, il est essentiel de remarquer qu'il est pourvu aux besoins des services publics par des mesures constituant l'exercice de certains droits dont *plusieurs sont de puissance publique*, c'est-à-dire sont exorbitants du droit commun, dont les autres sont tirés du droit commun, et que c'est l'exercice de ces droits qui fait marcher les services publics. »

(2) Berthélemy, *Préface du Traité théorique et pratique d'assistance de Derouin et Gory*, Sirey, Paris, 31e édition.

(3) Berthélemy, *Préface du Traité de Derouin et Gory:*

« Il est de la plus haute utilité que l'Administration *gardienne du bon ordre* enlève aux parents indignes et fasse élever aux frais des contribuables, les enfants que l'on maltraite ou que l'on dresse au vice. Ce n'est pas seulement un droit pour l'enfant d'être élevé aux frais de l'Etat ni pour le malade d'être opéré gratuitement, mais *c'est chose nécessaire pour tous* que l'enfant soit élevé, le vieillard pensionné. L'assistance publique est une nécessité sociale. »

D'un *point de vue positif,* particulièrement sensible dans ce domaine, si l'Etat intervient c'est aussi pour que l'enfant puisse un jour remplir ses devoirs de citoyen et de soldat avec le résultat maximum; but utilitaire et étatiste, invoqué à diverses reprises au cours des discussions parlementaires, et qui n'est pas si éloigné que paraît le penser Duguit de la conception traditionnelle de la Puissance publique.

Ainsi, c'est justement l'idée moderne de solidarité qui peut justifier l'intégration des services d'assistance dans le contenu de la notion de souveraineté.

Les services d'assistance ne sont pas autre chose, pourrait-on dire, qu'une des formes de l'instinct de conservation de la Puissance publique. Les lois françaises de 1904 sur les enfants assistés sont des lois de police et de sûreté. « L'admission d'un enfant abandonné est un acte d'ordre public; les mesures prises pour éviter son abandon intéressent la société tout entière » (1).

Sous une autre forme, c'est la même idée qu'exprimait un homme d'Etat suédois à qui l'on demandait pourquoi son pays dépensait tant d'argent pour la préservation de l'enfance malheureuse: « C'est parce que nous ne sommes pas assez riches pour nous payer le luxe d'entretenir des criminels. »

Il n'y a peut-être pas un seul service public qui ne puisse être rattaché aux trois services originaires distingués par Duguit, et par là même être considérés, de façon plus ou moins dérivée, comme un attribut de la Puissance publique.

Les services d'enseignement, à un titre voisin des services d'assistance, ont pour but de permettre aux individus de remplir leurs devoirs de citoyens. Il n'est pas jusqu'aux services dits industriels: postes, télégraphes, téléphones, chemins de fer, éclairage, qui ne mettent en jeu la sécurité et qui ne puissent être rattachés à l'idée de défense nationale, au service originaire de la guerre.

Inversement, les trois grands services originaires peuvent, eux aussi, être considérés comme réalisant une fonction sociale: le devoir de l'Etat d'assurer à ses administrés la sécurité et la justice.

Ainsi, ni la notion de service public, ni celle de puissance publique ne peuvent rendre compte intégralement des formes existantes de l'activité étatique. Mais pourquoi vouloir imposer l'une aux dépens de l'autre plutôt que de les considérer comme formant l'une la trame, l'autre la chaîne d'un même tissu. Ce sont deux notions intimement unies et qu'on ne peut séparer.

---

(1) Alcindor, *Les Enfants assistés,* Emile Paul, Paris 1912, Préface.

Quoi qu'il en soit, si l'on peut discuter sur les causes de l'accroissement de l'activité étatique dans les services d'assistance et notamment d'assistance à l'enfance, il faut reconnaître que le fait est général et constitue un point de rapprochement dans la diversité des législations.

Cette notion d'étatisation croissante dégagée, il ne faut d'ailleurs pas oublier que le développement de l'assistance publique laisse une place encore considérable à l'activité privée; mais là aussi l'Etat tend à intervenir et à réaliser le contrôle des œuvres privées: c'est le but de la loi française du 14 janvier 1933 et du règlement d'administration publique du 16 mars 1934.

***

*Difficultés d'une étude comparée de l'assistance à l'enfance.* — Si nous avons projeté d'étudier dans divers pays le rôle de la Puissance publique en matière d'assistance à l'enfance, ce n'est pas sans en avoir mesuré les nombreuses difficultés.

Les unes tiennent à la diversité des sources: diversité dans la forme, diversité dans le fond.

Au point de vue de la *forme,* les dispositions relatives aux enfants sont contenues dans des textes très variés; elles peuvent se trouver dans des lois qui ne sont pas spéciales à l'enfance; ainsi, à l'époque où la société commença à prendre soin de ses déshérités, aucune distinction n'était faite entre les diverses catégories de malheureux, et les dispositions concernant les enfants se trouvaient insérées dans des lois qui ne les visaient qu'accessoirement: par exemple, les *Poor Laws* anglaises, la loi italienne du 17 juillet 1890; c'est encore le cas de la loi organique de l'Assistance publique en Belgique du 10 mars 1925.

Une tendance croissante vers la spécialisation aboutit à faire de certaines lois plus modernes des textes uniquement consacrés aux enfants. Les unes règlent le sort de certaines catégories d'entre eux, comme la loi française du 27 juin 1904 ou celle du 23 décembre 1874; les autres cherchent à grouper, en une sorte de code de l'enfance, toutes les dispositions spéciales y relatives ou tout au moins la majeure partie d'entre elles, tant en matière d'hygiène que de protection juridique; c'est ainsi que les *Children Acts* anglais de 1932 et 1933 concernent aussi bien les mesures à prendre à l'égard de la délinquance juvénile que la répression de la vente du tabac aux enfants. La loi allemande du 9 juillet 1922 constitue, dans son texte primitif surtout, une charte encore plus complète que les *Children Acts.*

Au point de vue *fond*, la variété n'est pas moins grande. Il y a des mesures d'assistance qui visent l'enfant dans sa vie physiologique et ont pour but la protection de sa santé. Dans cet ordre d'idées, l'assistance à l'enfance relève souvent du droit commun; c'est ainsi qu'en France les enfants malades et indigents sont soignés en application de la loi du 15 juillet 1893; les enfants infirmes et incurables bénéficient de la loi du 14 juillet 1905; les enfants aliénés sont hospitalisés en vertu de la loi du 30 juin 1838.

Des institutions spéciales aux enfants, que la loi n'a pas encore partout consacrées, procèdent également du même désir de maintenir ou d'améliorer leur santé: consultations de nourrissons, gouttes de lait, colonies de vacances, écoles de plein air, classes de rééducation, inspection médicale des écoles, etc.

Enfin, d'autres mesures concernent la personne de l'enfant en relation avec son milieu, l'aspect juridique de sa vie. Ce sont celles-ci qui retiendront notre attention.

Une autre difficulté vient de ce que les mesures d'assistance ne ressortissent pas uniquement au droit public, mais aussi au droit privé. Toute la partie de celui-ci qui traite de la famille (puissance paternelle, tutelle, etc.) comporte des mesures de protection de l'enfance.

Cependant, cette protection, organisée par le droit privé en faveur des mineurs — qui sont des incapables d'exercice à l'égard de la loi civile — se révèle quelquefois insuffisante, et c'est alors que le droit public intervient pour substituer à ces mesures inefficaces une assistance administrative, qui est l'objet essentiel de notre étude.

Bien que nous fassions une thèse de droit public, nous ne pouvons nous limiter strictement au droit administratif. S'il y a des sujets de conflits possibles entre celui-ci et le droit civil, les points de contact ne manquent pas.

Le conflit pourra surgir quand il s'agira de déterminer le critérium d'intervention de l'Administration, c'est-à-dire les circonstances dans lesquelles la protection de droit public devra se substituer à celle du droit privé.

Les points de contact sont plus nombreux encore:

— d'une part, la gestion du service, qui constitue à proprement parler un objet de droit administratif, est liée aux individus en faveur desquels le service est créé, et c'est le droit privé qui, dans une large mesure, permettra de déterminer les catégories de bénéficiaires;

— d'autre part, le service public d'assistance à l'enfance emprunte le plus souvent, pour réaliser son but, les procédés du droit privé et notamment la tutelle.

*Délimitation du sujet et plan.* — La multiplicité des modes d'intervention que nous venons d'effleurer fait apparaître la nécessité de délimiter notre sujet, en définissant ce que nous entendons par enfant assisté.

Pour plus de précision, nous prendrons pour base la notion traditionnelle en France, telle que les lois de 1904 l'ont définie.

En dernière analyse, elle aboutit toujours à considérer comme enfants assistés la plupart de ceux dont le cercle de famille est inexistant, incomplet ou défaillant, et qui ne bénéficient qu'insuffisamment ou même pas du tout des institutions protectrices organisées par le droit civil pour remplacer la famille. En d'autres termes, c'est l'abandon plus ou moins large, définitif ou provisoire, volontaire ou résultant de force majeure (décès, maladie) qui nécessite l'intervention de l'autorité publique.

De cette définition, il résulte que des enfants privés de la protection familiale ne sont pas toujours des enfants dépourvus de famille (enfants de parents déchus de leurs droits de puissance paternelle, enfants illégitimes). Inversement, d'autres qui en sont dépourvus ne seront pas compris dans notre étude parce que jouissant d'une protection de droit privé — la tutelle — suppléant la famille, sinon toujours sous l'angle affectif tout au moins au point de vue juridique.

De même, nous laisserons délibérément de côté certains enfants qui cependant bénéficient d'une protection de droit public et devraient, à ce titre, entrer dans notre sujet : ce sont les orphelins de guerre dont la condition est toute spéciale.

Ces réserves faites et nous conformant à la distinction traditionnelle du droit français, nous envisagerons deux groupes de bénéficiaires :

1° Les enfants placés sous la *tutelle* de l'autorité publique ;

2° Les enfants placés sous la *protection* de l'autorité publique,

et nous nous demanderons comment le droit public comparé assure l'assistance des premiers et la protection des seconds.

Certes, la distinction entre les deux groupes n'est pas rigide. La notion traditionnelle française peut être insuffisante pour rendre compte de l'extension apportée par l'étranger à l'assistance de l'enfance ; de plus, le droit comparé offre des situations complexes : selon les circonstances et selon les législations, un enfant pourra ressortir au premier ou au second groupe. Par exemple, un enfant illégitime, un mineur délinquant ou un orphelin peuvent être pourvus d'une tutelle administrative et se rattacher au premier groupe, mais ils

peuvent aussi être maintenus dans leurs familles et ne bénéficier que d'un secours ou d'une surveillance qui les apparente à la seconde catégorie.

Nous aurions pu nous proposer de répondre d'abord, une fois pour toutes, à la question : « Quels seront les bénéficiaires », pour régler, en une seconde partie, l'organisation du service et les différents modes d'assistance : tutelle, secours, surveillance. Ce plan logique se heurte à une objection importante : une corrélation étroite existe entre le mode d'assistance et les catégories de bénéficiaires ; le statut de chaque groupe d'enfants forme un bloc, et il est assez souvent difficile de séparer les conditions d'admission des modes d'assistance accordés.

Mieux vaut examiner à la suite de chaque catégorie le mode d'assistance qui lui est particulier. C'est pourquoi il nous paraît préférable d'étudier d'abord le premier groupe de bénéficiaires et, à la suite, la tutelle administrative qui les régit, puis les divers éléments du second groupe et le mode d'assistance propre à chacun d'eux.

# LIVRE PREMIER

## LES ENFANTS PLACÉS SOUS LA TUTELLE DE L'AUTORITÉ PUBLIQUE

*(Enfants assistés proprement dits.)*

La notion d'abandon est suffisamment large pour recouvrir des situations variées. Elle est, de plus, traditionnelle en droit français pour motiver l'intervention de l'Assistance publique et l'admission des enfants dans le service; aussi est-ce par elle que nous commencerons notre étude.

# TITRE I

## LA NOTION D'ABANDON

L'abandon est l'acte ou le fait ou l'ensemble de faits d'où il résulte ou d'où l'on présume qu'un enfant est entièrement ou partiellement délaissé par ses parents.

Comme on le voit, cette définition est assez complexe et englobe des éléments divers; elle prendra plus de clarté si l'on essaie de la dédoubler.

Reprenant le dernier caractère relatif à l'étendue de l'abandon, nous essaierons d'abord de séparer l'abandon partiel de l'abandon total; cette distinction, quelquefois assez ténue, ne manque cependant pas d'intérêt; elle peut permettre de classifier les bénéficiaires de l'assistance et de différencier l'organisation des services: en effet, en général, les enfants totalement abandonnés ressortissent directement aux autorités d'assistance publique ou de protection de l'enfance, tandis que souvent les enfants partiellement ou moralement abandonnés relèvent d'institutions d'ordre judiciaire et ne sont confiés, s'il y a lieu, aux autorités d'assistance publique que par l'intervention des tribunaux.

# PREMIÈRE PARTIE

## L'ABANDON MATÉRIEL

L'abandon total implique la séparation complète de l'enfant d'avec ses parents; il n'y a plus aucun lien même matériel entre ceux-ci et celui-là; c'est pourquoi on l'appelle aussi et plus souvent: abandon matériel.

Il est le résultat, soit de la volonté réfléchie des parents qui ont voulu se débarrasser de l'éducation de leur enfant, soit des circonstances de force majeure qui ont privé l'enfant de tout ou partie des membres de sa famille.

Ainsi, dans le premier cas, l'abandon matériel résulte d'une déclaration de volonté expresse ou tacite, dans le second cas, d'une situation de fait.

Parce qu'il est le plus simple, c'est ce second cas que nous examinerons d'abord.

# CHAPITRE PREMIER

## L'abandon matériel involontaire

L'abandon matériel involontaire résulte du décès de tout ou partie des membres de la famille. L'assistance aux orphelins a été une des premières manifestations de l'assistance à l'enfance, tant de la part de la charité privée que de celle de la bienfaisance publique; les orphelinats sont vieux comme le monde, et la défaillance involontaire de la protection familiale due au malheur a toujours ému l'opinion publique.

Le droit privé a prévu cet état d'abandon et, pour y remédier, a institué la tutelle; mais celle-ci n'est pas toujours organisée. En France, quand il n'y a pas de fortune à gérer, on met rarement en mouvement les organismes du Code, le conseil de famille n'est pas constitué, le tuteur n'est pas désigné; les prescriptions légales restent lettre morte.

L'orphelin pauvre qui répond à la définition de l'article 6, 3°, de la loi du 27 juin 1904, c'est-à-dire qui « n'ayant ni père, ni mère, ni ascendants auxquels on puisse recourir, n'a aucun moyen d'existence » peut être admis à l'Assistance publique, où il est assimilé aux enfants abandonnés, et bénéficie de la même protection tutélaire organisée par le droit public.

Si, au décès des parents, la tutelle a été régulièrement organisée ou si l'enfant a été recueilli par un membre de la famille ou par un tiers, l'intervention de l'Assistance publique peut subsister, mais alors elle ne se traduira plus par une tutelle si celle-ci fonctionne déjà, mais par des secours si les moyens d'existence de l'enfant sont insuffisants.

Ainsi, selon les circonstances, les orphelins pauvres pourront être considérés comme entièrement ou partiellement soustraits à la protection du droit privé et, par suite, figurer dans l'une ou l'autre des deux grandes catégories que nous avons distinguées.

# CHAPITRE II

## L'abandon matériel volontaire

Plus délicates sont les situations où l'abandon matériel implique ou suppose une manifestation de volonté, qu'elle soit expresse ou tacite.

### SECTION I

#### L'abandon matériel volontaire tacite

L'abandon matériel volontaire tacite peut être réalisé de façons fort diverses.

« Le procédé le plus ancien consiste dans le dépôt de l'enfant dans un lieu public, à la porte ou à l'intérieur d'une église, dans une rue peu fréquentée, devant un hospice, etc. L'exposition des enfants ainsi effectuée était autrefois une pratique très fréquente, consacrée par l'usage » (1).

Dans d'autres cas, demeurés courants, la volonté d'abandon se déduit de circonstances diverses : les parents confient l'enfant à une nourrice, à une gardienne ou à une institution, promettent un salaire, le paient quelquefois pendant un certain temps, puis disparaissent sans donner signe de vie et sont recherchés en vain.

Tous ces agissements impliquent bien une volonté déterminée de ne plus s'occuper de l'enfant, de ne plus en assumer la charge ; l'abandon matériel est un fait extérieur par lequel se manifeste tacitement la volonté du ou des parents.

*Comment l'enfant, objet d'abandon volontaire tacite, sera-t-il admis dans le service d'assistance publique ?*

*En France.* — Comme toute manifestation tacite, les apparences d'abandon doivent être interprétées prudemment ; par suite de circonstances imprévisibles : voyages à l'étranger, maladie, etc., des parents bien intentionnés peuvent se trouver dans l'impossibilité momentanée de rester en relation avec leurs enfants. Aussi *la loi française* a-t-elle fixé un délai minimum pendant lequel elle ne permet pas que soit présumée la volonté d'abandon : il faudra le silence des parents pendant trois mois pour pouvoir considérer comme suffisamment prouvé leur désir d'abandon (loi du 24 juillet 1889, art. 20).

(1) Alcindor, *op. cit.*, p. 63.

Dans l'intervalle, *l'enfant a pu être recueilli par une personne ou par une institution charitable.* La loi française de 1889, articles 19 et 20, permet la régularisation de cette situation de fait, en autorisant la personne ou l'établissement à demander au tribunal attribution de tout ou partie des droits de puissance paternelle.

« *Art. 19.* — Lorsque des administrations d'assistance publique, des associations de bienfaisance régulièrement autorisées à cet effet, des particuliers jouissant de leurs droits civils, ont recueilli des enfants mineurs de 16 ans, *sans l'intervention des père, mère ou tuteur,* une déclaration doit être faite dans les trois jours au maire de la commune sur le territoire de laquelle l'enfant a été recueilli et, à Paris, au commissaire de police, à peine d'une amende de 5 à 15 francs... »

« *Art. 20.* — Si, dans le délai de trois mois à dater de la déclaration, les père, mère ou tuteur n'ont point réclamé l'enfant, ceux qui l'ont recueilli peuvent adresser au président du tribunal de leur domicile une requête afin d'obtenir que, dans l'intérêt de l'enfant, l'exercice de tout ou partie des droits de la puissance paternelle leur soit confié.

« Le tribunal procède à l'examen de l'affaire en Chambre du Conseil, le Ministère public entendu. Dans le cas où il ne confère au requérant qu'une partie des droits de la puissance paternelle, il déclare, par le même jugement, que les autres ainsi que la puissance paternelle sont dévolus à l'Assistance publique. »

Bien plus, l'article 20, 3e alinéa, ajouté par la loi du 5 avril 1916, dispose que la personne qui a recueilli l'enfant peut, si les parents le réclament avant l'expiration du délai de trois mois, se faire maintenir la garde par le tribunal, sauf à régler le droit de visite des parents, en établissant que ceux-ci se sont depuis longtemps complètement désintéressés de l'enfant.

Ces dispositions peuvent permettre le développement des œuvres philanthropiques; elles évitent que les parents qui se déchargent de leur enfant ne reparaissent plus tard, quand sa première éducation accomplie en ferait un instrument de profit plutôt qu'une occasion de dépense.

Il semble que les particuliers et les institutions usent assez rarement des possibilités légales, peut-être par ignorance, certainement aussi par crainte des complications que semble devoir entraîner à leurs yeux l'intervention du tribunal; on peut le regretter, puisqu'elles les mettraient à l'abri du retour inopiné et inopportun des parents.

L'enfant abandonné tacitement, *au lieu d'être recueilli par une œuvre privée, peut être admis au nombre des pupilles de l'Assistance publique.* Comment sera-t-il immatriculé dans ce service ?

Si l'on s'en tient à l'application des articles 19 et 20 de la loi de 1889, l'immatriculation ne peut avoir lieu qu'après l'accomplissement d'un certain nombre de formalités: déclaration à la mairie, expiration d'un délai de trois mois, intervention judiciaire.

N'y a-t-il pas là, au moins en apparence, une contradiction avec la loi du 27 juin 1904, articles 6, 1° et 2°:

« Est dit pupille:

« 1° L'enfant qui, né de père ou de mère inconnus, a été trouvé dans un lieu quelconque...;

« 2° L'enfant qui, né de père ou de mère connus, en est délaissé sans qu'on puisse recourir à eux ou à leurs ascendants. »

Dans ces cas, l'immatriculation, consécutive à une simple enquête administrative, peut être presque immédiate et a lieu sans intervention du tribunal. Des différences semblables existent lorsque intervient une demande en remise de la part des parents: la loi de 1889 exige l'intervention du tribunal; celle de 1904 nécessite seulement une décision du tuteur prise après avis du conseil de famille des enfants assistés.

Faudrait-il en conclure que le législateur de 1904 a omis de se référer à la loi de 1889? Ce serait une erreur grossière puisque dans l'article 6, 5°, il vise spécialement les enfants admis en vertu du titre II de la loi du 24 juillet 1889.

Plutôt que de voir une opposition entre les deux procédés d'admission ou une exclusion de l'un au profit de l'autre selon les circonstances, n'est-il pas permis de penser que, de même que la loi du 28 juin 1904 a donné à l'Administration le choix entre deux moyens de correction pour les pupilles difficiles (1), de même, la loi du 27 juin 1904 a laissé à l'Assistance publique la faculté d'utiliser à son gré deux procédés d'admission: l'un conforme à la procédure qui lui est propre — admission sur simple enquête —; l'autre en application des dispositions de la loi de 1889 (2).

---

(1) Celui institué par elle-même et celui du droit commun: article 375 et suivants du *Code civil.*

(2) En ce sens: Planiol et Ripert, *Traité pratique de Droit civil français,* t. I: Les personnes.

Savatier, *Note sous D. P.,* 1927, t. II, pp. 49-51.

Pratiquement, lorsque des enfants sont admis dans le service des enfants assistés sans l'intervention de leurs parents (abandon en nourrice notamment), l'admission se fait sur simple enquête, et non pas selon les formalités plus compliquées de la loi de 1889. La procédure administrative est plus rapide, plus facile qu'une mise en marche judiciaire. Les garanties ne sont pas moindres : l'Administration n'a aucun intérêt à immatriculer sans raison un enfant dans ses services ; au contraire, elle aurait un intérêt pécuniaire à ne pas l'admettre. Enfin, la démarche prévue par les articles 19 et 20 pour l'attribution de la puissance paternelle n'est, même pour les œuvres privées, qu'une faculté et non une obligation. Il ne semble donc pas qu'il y ait lieu, ni pour des raisons de texte, ni pour des raisons de meilleure administration, d'imposer à l'Assistance publique la procédure de la loi de 1889 lorsqu'elle recueille un enfant victime d'abandon volontaire tacite.

Ainsi est-on amené à constater que l'Assistance publique et les œuvres privées se servent peu de la loi de 1889 pour la prise en charge d'enfants sans intervention des parents. Les secondes se contentent souvent, trop souvent peut-être, d'une situation de fait ; la première utilise ses propres procédés d'ordre administratif.

Nous venons d'étudier quelques dispositions de la loi française du 24 juillet 1889 « sur la protection des enfants maltraités ou moralement abandonnés » ; or, le présent chapitre porte sur l'abandon matériel. A s'en tenir au titre de la loi de 1889, il paraîtrait préférable de reporter cette étude au moment où nous traiterons de l'abandon moral, d'autant plus que l'article 20 de la loi prévoit la possibilité d'une attribution partielle des droits de puissance paternelle aux personnes ou aux établissements qui ont recueilli l'enfant, autre raison, semble-t-il, pour en déduire qu'il y a seulement abandon partiel, c'est-à-dire, aux termes de notre définition, abandon moral.

Ce n'est là qu'une apparence ; en effet, la loi dispose : « Dans le cas où le tribunal ne confère au requérant qu'une partie des droits de la puissance paternelle, il déclare par le même jugement que les autres ainsi que la puissance paternelle sont dévolus à l'Assistance publique. » Ainsi l'abandon est bien considéré comme total et *tous* les droits sont retirés aux parents. Ce qui est en cause, ce n'est pas un retrait simplement partiel des droits des parents, mais la répartition de la totalité des droits retirés entre l'Assistance publique et la personne privée qui a recueilli l'enfant.

La loi de 1889 vise donc, en même temps que l'abandon moral, une des formes de l'abandon matériel, et c'est pourquoi nous avons étudié sous la rubrique « abandon matériel volontaire tacite », une partie des dispositions de son article 20.

*A l'étranger.* — Peu de *législations étrangères* semblent avoir envisagé ainsi cette question. Citons toutefois les mesures d'inspiration analogue prises par les articles 28 et suivants de la loi portugaise du 27 mai 1911 sur les *Tutorias:* « Les personnes ou les établissements qui recueillent un enfant sans l'intervention des parents doivent avertir par écrit dans le délai de trois jours le président de la *Tutoria.* Si, dans les trois mois à partir de la déclaration, le mineur n'a pas été réclamé, la *Tutoria* décidera par arrêt son placement sous la garde et la défense de la République. »

Les législations qui n'ont pas cherché à régulariser la situation de l'enfant selon les formes ci-dessus étudiées ne sont cependant pas dépourvues de moyens d'action. Elles peuvent utiliser un détour et prononcer la déchéance de puissance paternelle pour abandon d'enfant (déchéance que nous étudierons en détail à propos de l'abandon moral). C'est ce que fait le Code civil suisse en son article 284 : « L'autorité de tutelle doit, si l'intérêt de l'enfant l'exige, protéger les personnes qui ont soigné jusqu'alors l'enfant à leurs frais et s'il le faut demander la déchéance de puissance paternelle. »

L'abandon volontaire tacite est un fait qui existe en tous pays, et les diverses législations sont unanimes à le combattre; les lois pénales le répriment comme un délit en lui appliquant souvent des peines d'autant plus sévères que les conséquences de l'abandon ont été plus préjudiciables à la santé de l'enfant et que les personnes en cause ont un degré de parenté plus proche avec l'enfant (art. 349 et suivants du *Code pénal* français; art. 354 et suivants du *Code pénal* belge; art. 767 du *Code pénal* espagnol; loi portugaise du 27 mai 1911, art. 36; *Children Act* 1933).

## SECTION II

### L'abandon matériel volontaire exprès

#### § 1er. — *L'abandon des nouveau-nés.*

##### *Le « tour » et le bureau ouvert d'abandon.*

L'abandon matériel volontaire peut résulter d'une manifestation expresse de volonté. Ici nous touchons à un point délicat et controversé, auquel les législations ont apporté des solutions divergentes. Nous avons vu, dans la section précédente, que l'abandon volontaire tacite est, dans tous les pays, réprimé par la loi pénale; il semblerait

que la manifestation expresse de la volonté d'abandon ne doive pas trouver davantage appui auprès des Pouvoirs publics. En est-il partout ainsi ?

*Législations qui ne légalisent pas l'abandon des nouveau-nés.* — Le père, la mère ou les deux parents peuvent-ils, sans commettre une infraction, par une seule manifestation de volonté, abandonner leur enfant ? Autrement dit, est-il licite que des parents renoncent à leurs droits de puissance paternelle et, corrélativement, à leurs devoirs, en réalisant un *acte* d'abandon ?

Au premier abord, il y aurait là, semble-t-il, une monstruosité; tant que la loi intervient pour réprimer l'abandon, elle ne fait qu'agir conformément aux principes moraux dont le droit n'est souvent que la sanction, et l'on a peine à imaginer qu'elle puisse autoriser un acte que réprouve la conscience élémentaire.

C'est bien ainsi que l'ont compris beaucoup de législateurs qui n'ont pas cru devoir consacrer une pareille faculté. Pour eux, l'abandon peut exister en fait, à la suite de circonstances de force majeure ou d'une manifestation de volonté tacite, mais il ne constitue jamais l'exercice d'un droit et demeure toujours punissable. Il n'y a pas alors de législation spéciale pour les enfants trouvés et abandonnés, qui sont, en général, confondus avec les orphelins pauvres.

*Législations qui autorisent l'abandon d'enfants sous certaines conditions. — Le bureau ouvert d'abandon et le « tour ».* — Dans quelques pays (notamment en France et dans les pays latins), l'acte d'abandon peut devenir un acte licite. Contradiction apparente avec le Code pénal, mais qui disparaît, si l'on considère que pour être licite, l'abandon doit être soumis à certaines conditions. Celles-ci ont d'ailleurs varié selon les nations et selon les époques. Actuellement, la loi française du 27 juin 1904 ne tolère l'abandon que s'il est effectué au bureau ouvert d'admission institué par l'article 8 dans les hospices ou établissements désignés par le préfet. Cette *condition de lieu* était déjà exigée par la loi du 27 frimaire an V : « Celui qui portera un enfant abandonné ailleurs qu'à l'hospice le plus voisin sera puni » (art. 5).

A la condition de lieu s'ajoute une *condition d'âge;* l'enfant présenté au bureau ouvert doit avoir ou paraître avoir moins de sept mois; « la mère qui tient à ce que la naissance demeure secrète n'attend pas pour abandonner son enfant qu'il ait sept mois ». (Exposé des motifs de la loi de 1904.)

Ces deux conditions réunies, aucune enquête n'est exigée; la personne qui présente l'enfant peut ne donner aucune indication sur le nouveau-né; celui-ci sera considéré comme « trouvé » et admis dans le plus grand secret.

Mais si l'enfant a plus de sept mois, l'abandon volontaire exprès n'est plus possible qu'après enquête préalable ou dans les formes instituées par la loi de 1889, titre II, que nous retrouverons au 2e §.

Sous le régime de la législation antérieure, l'abandon licite des nouveau-nés s'effectuait au moyen du « tour »; il eut son époque de célébrité, fit couler beaucoup d'encre et, de temps en temps, recueille encore un groupe de partisans qui proposent son rétablissement; c'est ainsi que le Conseil supérieur de l'Assistance publique a repris la question dans sa séance du 26 février 1919, pour la résoudre d'ailleurs par la négative.

Le premier « tour » apparut à Rome lors de la restauration de l'hôpital du Saint-Esprit, en 1471; l'institution fut ensuite transportée en France, et si elle fut utilisée par Saint-Vincent de Paul, celui-ci n'en fut pas l'inventeur et même n'en recommanda pas toujours l'usage.

« Le tour était un demi-cylindre creux en bois monté sur pivot. Il était placé dans l'épaisseur d'un mur, le côté ouvert tourné vers l'intérieur de la pièce où se tenait en permanence la personne chargée du service. Voulait-on déposer un enfant, on tirait sur la sonnette appendue extérieurement près du tour, et aussitôt le cylindre décrivant un demi-cercle amenait sur la rue son côté vide, recevait l'enfant et l'apportait dans l'intérieur de l'hospice en achevant son évolution. La personne qui déposait l'enfant n'était pas vue et le petit être était recueilli immédiatement » (1).

On se rappelle la phrase fameuse de Lamartine qualifiant le tour d' « ingénieuse invention de la charité chrétienne, qui a des mains pour recevoir et qui n'a point d'yeux pour voir, point de bouche pour révéler » (2).

En France. — Les tours ont été *légalement* institués en France par le décret du 19 janvier 1811 (art. 3), qui en prescrivait l'installation à la porte des hospices.

L'admission par ce moyen n'était pas sans inconvénient. Loin de prévenir l'infanticide, le tour en facilitait la perpétration: il n'était pas rare qu'on déposât dans l'appareil des cadavres d'enfants

(1) Alcindor, *op. cit.*, pp. 63 et 64.

(2) Lamartine, *Discours sur les enfants trouvés*, Paris 1838.

supprimés. Aussi disparut-il à peu près partout en France vers 1869, sans que la disposition du décret de 1811 eût été abrogée. La création et la suppression des tours ont été comprises dans les attributions des Conseils généraux par l'article 46, §§ 18 et 20, de la loi du 10 août 1871.

Une fois le tour remplacé par l'admission réglementée, après enquête administrative, un autre inconvénient surgissait : les mères ne venaient plus, les risques d'infanticide n'étaient plus prévenus.

Les départements de la Seine-Inférieure, en 1879, et de la Seine, en 1887, avaient fait usage du bureau ouvert d'abandon, où une préposée, rigoureusement tenue au secret, recevait les enfants qui lui étaient apportés. Ce procédé fut généralisé par la loi du 27 juin 1904. Le bureau ouvert ne présente pas les dangers du tour et il offre plus d'avantages : il assure le secret au moins aussi rigoureusement (1) et, par ailleurs, il permet d'éviter l'abandon en proposant un secours temporaire à la mère dans la détresse.

A L'ÉTRANGER. — En *Italie*, les tours *(ruotas)* avaient déjà diminué de moitié en 1881 ; ils furent supprimés par le décret du 16 décembre 1923.

En *Espagne*, l'admission avait également lieu au tour *(torno)* ; mais le régime des hospices d'enfants trouvés variant d'une province à l'autre, on a abandonné cette pratique à l'hospice de Madrid. Actuellement il y existe un local où une religieuse recueille les enfants que l'on amène et s'efforce d'obtenir discrètement du déposant les renseignements susceptibles de permettre une identification ultérieure des nouveau-nés. Ceux-ci sont munis d'une médaille numérotée qu'ils conservent jusqu'à leur sortie de l'établissement. Le système est analogue à notre bureau ouvert.

Cependant les textes anciens n'ont pas été modifiés ; ils légalisent expressément le droit d'abandon :

*Loi du 23 janvier 1822, article 50 :* « Sont reçus dans la deuxième section de l'hospice les enfants nés à la maternité, si leurs mères décident de les laisser à la charge de l'établissement, ainsi que ceux qui sont *exposés* ou remis à la main. »

*Loi du 14 mai 1852, article 20 :* « Aucune personne publique ou privée ne peut retenir ni molester, en quelque manière que ce soit, ceux qui apportent des enfants pour les confier aux *Casas de expositos* et aux établissements municipaux, sauf à observer les règlements sanitaires et de police. »

(1) Le tour permettant de faire disparaître les traces d'infanticide, la police exerçait souvent une surveillance aux abords, et la réalité du secret était ainsi très compromise.

Au *Portugal*, le décret du 21 novembre 1867 a supprimé l'usage des tours qui existaient depuis 1806; celui de la *Misericordia* de Lisbonne a pratiquement subsisté jusqu'en 1871 et fut remplacé par un bureau d'admission, qui ne ressemble en rien à notre bureau ouvert. En effet, ce ne sont pas les parents qui peuvent amener l'enfant, mais les autorités administratives ou de police qui auraient trouvé un enfant exposé. Cette réglementation ne concerne donc pas l'abandon exprès mais l'abandon tacite: le Portugal a rompu avec le système latin en n'admettant plus l'abandon.

La *Belgique*, après la fermeture des tours à Bruxelles, le 22 janvier 1857, en exécution d'une ordonnance du Conseil communal, ne leur a rien substitué; elle s'écarte sur ce point du sillage législatif de la France qu'elle a longtemps suivi.

Comme on le voit, ce sont surtout les pays latins qui maintiennent les facilités d'abandon. Ni l'Allemagne, ni la Suisse, ni l'Angleterre, ni les pays scandinaves n'accordent aux parents la possibilité de renoncer ainsi à leurs droits et à leurs devoirs; les enfants ne sont recueillis par l'Assistance publique que lorsqu'ils sont à l'*état* d'abandon, et non à la suite d'un *acte* d'abandon.

*Tentative d'explication des différences d'attitude à l'égard de l'abandon.* — Il se peut que le groupe latin, qui comporte uniquement des nations à dominante catholique, n'ait fait que légaliser la pratique antérieure des admissions d'enfants abandonnés, rendue possible par l'existence de couvents, de fondations charitables susceptibles de recevoir et d'élever les petits êtres dont les parents se dessaisissaient. Une fois l'assistance passée aux mains de l'Etat, le débiteur d'assistance seul fut changé, mais le procédé demeura le même.

Au contraire, dans les pays où la Réforme ayant dispersé les congrégations religieuses, l'œuvre d'assistance fut mise à la charge des communes, les ressources plus limitées de celles-ci les obligèrent peut-être à se montrer moins larges pour les facilités d'admission et plus exigeantes sur l'accomplissement par les parents des devoirs envers leurs enfants.

Encore que l'on ne puisse méconnaître cette considération, il est possible aussi que les conceptions philosophiques des pays en présence ne soient pas étrangères à ces aboutissements législatifs.

A n'en juger que par les pays anglo-saxons, on pourrait conclure un peu hâtivement que le propre des législations modernes est de consacrer la faillite de l'idée d'autonomie de la volonté individuelle au profit d'une conception socialiste du droit. Au contraire, dans la législation française et dans celles qui l'ont suivie, nous retrouvons l'héritage individualiste de la Révolution de 1789.

Au droit de l'Etat, le droit public français « oppose le droit subjectif de l'individu, droit naturel, inaliénable et imprescriptible qui lui appartient en tant qu'homme, droit antérieur et même supérieur à l'Etat » (1).

« La Déclaration des Droits de l'Homme affirme que le droit de l'Etat est limité par le droit de l'individu ou liberté et que l'Etat ne peut agir que pour protéger cette liberté et dans la mesure où il la protège » (2).

Il faut bien cependant que cette liberté de l'individu soit elle-même limitée; les individualistes les plus intransigeants en conviennent; mais cette limitation n'est consentie que dans une faible mesure, « dans la mesure où cela est nécessaire pour protéger la liberté de tous » (art. 4 et 6 de la Déclaration des Droits de l'Homme).

Une telle idéologie venant s'ajouter à la pratique déjà existante n'est peut-être pas étrangère à la légalisation de l'abandon.

L'indigence ne constitue même pas une condition nécessaire de l'abandon : « C'est un principe fondamental de notre législation d'assistance que les secours publics ne sont dus qu'aux personnes indigentes ou tout au moins privées de ressources. L'article 1er des lois de 1893 et de 1905 le rappelle expressément pour les malades et les vieillards. Les lois de 1904 ne contiennent aucune disposition de ce genre.

« Le fait de l'abandon suffit à lui seul pour rendre nécessaire l'intervention de la Puissance publique : si l'enfant est fortuné ou si ses parents sont dans l'aisance, l'admission n'en doit pas moins être prononcée et maintenue » (3).

La loi française en permettant aux parents de se soustraire à leurs obligations, si tel est leur désir, continue la tradition individualiste issue de la Révolution. Le droit d'abandon semble bien la manifestation attardée du droit subjectif de l'individu.

Il n'est pas surprenant que Duguit, partisan d'une conception socialiste du droit, ait protesté énergiquement contre ce maintien de l'individualisme révolutionnaire, et que, dans un article de la *Revue parlementaire* de 10 octobre 1922, il ait stigmatisé l'œuvre des administrations d'assistance publique, en la qualifiant d'immorale et d'anti-sociale.

---

(1) Duguit, *op. cit.*, p. 13.
(2) *Id.*, p. 27.
(3) Alcindor, *op. cit.*, Préface, p. 34.

«Il faut, concluait-il, que l'abandon des enfants nouveau-nés, qui est une honte pour la civilisation, disparaisse à bref délai de notre pays. Il faut surtout que la loi qui le favorise et le protège soit abolie.» C'est le cri spontané de toute conscience, et les auteurs étrangers n'ont pas manqué de nous reprocher l'état de notre législation (1).

Provisoirement cependant, nous ne prendrons pas parti et nous nous contenterons de mentionner la survivance de la thèse individualiste dans le droit public français et notamment dans les conceptions d'assistance.

Si l'on admet avec Duguit que l'idée d'autonomie de la volonté individuelle est en régression, il semble que le droit d'abandon doive logiquement être appelé à disparaître, et Duguit est fidèle à son sentiment en en réclamant l'abolition immédiate.

Mais si au lieu de condamner ce droit d'abandon, d'un point de vue doctrinal, comme survivance d'une conception surannée dépassée par les faits, on se place au point de vue opportunisme, nécessité sociale, ne devient-il pas possible de le justifier, au nom même de la conception réaliste dont Duguit se déclare partisan ?

C'est à cette question que nous essaierons de répondre lorsque, dans notre conclusion, nous envisagerons les améliorations à apporter, selon nous, à la législation française.

### § 2. — *L'abandon volontaire sans condition d'âge.*

*Abandon sous forme administrative et cession judiciaire des droits de puissance paternelle.*

Nous venons de voir que quelques législations, en nombre assez limité d'ailleurs, autorisent l'abandon des nouveau-nés sans autre formalité que celle de se soumettre à la procédure établie par la loi. Que se passera-t-il si des parents ne veulent plus assumer la charge de leur enfant et que cependant ils ne puissent le porter au bureau ouvert ? (l'enfant ayant, par exemple, dépassé l'âge légal). Pourront-ils, sans qu'il y ait acte illicite, renoncer volontairement à leurs droits et à leurs devoirs ? Le dessaisissement des droits de puissance paternelle sera-t-il sanctionné par la loi et, dans l'affirmative, suivant quelles formes ?

(1) Voir notamment Dr A. Silbernagel, *Le droit de l'Enfant dans le Code civil suisse en comparaison avec le droit des autres pays*, Association internationale pour la Protection de l'Enfance, Bruxelles 1928.

« De tout temps, des parents incapables mais non indignes se sentant impuissants à élever leurs enfants, mais n'ayant pas la tentation de les exploiter, les ont volontiers confiés à la garde d'autrui; de tout temps, il s'est trouvé des couvents ou des orphelinats ou des particuliers disposés à recueillir les abandonnés de cette catégorie et à leur procurer l'éducation qu'ils n'auraient pas trouvée au foyer paternel » (1). Mais le législateur a-t-il approuvé ce genre d'assistance ? Nous chercherons d'abord la réponse de la loi française, puis celle des lois étrangères.

I. — France. — « Avant 1889, la loi française n'admettait pas la validité des contrats de dessaisissement que des parents impuissants à élever leurs enfants auraient pu souscrire en faveur de sociétés de patronage ou de particuliers charitables auxquels ils les auraient confiés » (2). Cependant, depuis 1811 (décret du 19 janvier), elle consacrait l'admission à l'Assistance publique, sur simple enquête administrative, des enfants âgés de plus de sept mois que les parents voulaient abandonner. Mais seule, l'Administration d'assistance publique était légalement qualifiée pour recevoir l'enfant, et ce, sans intervention de l'autorité judiciaire.

Quant à la cession des droits de puissance paternelle, longtemps considérée comme un marché contraire à notre droit, elle n'est devenue légale qu'en 1889. Le législateur a pensé qu'il fallait donner aux éducateurs de bonne volonté la certitude de ne pas se voir enlever avant l'heure les enfants dont ils se seraient bénévolement chargés.

Ainsi, à côté de l'abandon volontaire à forme administrative consenti à l'Assistance publique et réglementé par la loi de 1904, existe la cession judiciaire des droits de puissance paternelle, qui peut être faite à la même Administration et aussi à des particuliers ou à des associations, en application de la loi du 22 juillet 1889, titre II.

Les deux situations sont voisines. Toutes deux constituent un abandon volontaire. Toutes deux sont une exception au principe admis par le droit contemporain que la paternité crée des devoirs auxquels ni la loi écrite ni la loi morale ne permettent de se soustraire.

Toutefois, nous devons signaler quelques différences:

— différences tenant à la nature même de l'acte: unilatéral dans l'admission à bureau ouvert, il devient bilatéral dans la cession et suppose l'accord de deux volontés;

---

(1) Colin et Capitant, *Droit civil*, t. I, 7e édit., 1931, p. 467.

(2) *Congrès d'Assistance de Lyon*, 1894, Rapport de M. Berthélemy.

— différences relatives aux formes à employer: la procédure comporte l'intervention de l'autorité judiciaire pour l'homologation de la cession; l'abandon institué par la loi de 1904 ne relève que de la procédure administrative.

Enfin, au point de vue de l'étendue, cet abandon est toujours total, tandis que l'abandon prévu par la loi de 1889 peut être total ou partiel, ainsi qu'il résulte de l'article 17.

Quelles sont les *formes* et les *conditions* de cette cession ? D'après la loi de 1889, les parents ou tuteurs peuvent déléguer tout ou partie de leurs droits à une administration d'assistance publique, à une association de bienfaisance autorisée ou à un particulier jouissant de ses droits civils; l'accord ainsi réalisé devra « à la requête des parties intéressées agissant conjointement », être homologué par le tribunal, statuant en Chambre du Conseil. Les droits abandonnés sont attribués à l'Assistance publique, mais l'exercice peut en être remis au particulier ou à l'établissement gardien de l'enfant (art. 17).

La nécessité de l'intervention du tribunal ainsi posée, quelle en est la portée ?

La cession de puissance paternelle ne doit pas être considérée comme un contrat ordinaire, et l'intervention de la Chambre du Conseil n'a pas simplement pour objet d'assurer la fermeté des consentements. Il ne suffit pas qu'il soit bien établi que les parents consentent à céder, les sociétés à recueillir. Le rôle du magistrat est plus élevé; il est juge de l'opportunité de la cession et ne doit s'y prêter que si elle est conforme à l'intérêt de l'enfant. A l'inverse, quand, après enquête, il a été reconnu que la cession était opportune, les juges ne doivent se prêter à une restitution de puissance paternelle que s'il est hors de doute que l'enfant n'en peut souffrir.

Ainsi ce dessaisissement ne présente pas uniquement un caractère contractuel.

Les *résultats* de cette législation donnent lieu à des avis partagés. M. Berthélemy, au Congrès d'Assistance de Lyon, en 1894, louait les avantages et les bienfaits de la réforme. « Cette sage mesure, disait-il, a eu deux effets importants également utiles: elle a permis d'éviter souvent une déchéance que les tribunaux considéraient comme trop rigoureuse, et de la remplacer par une cession qui n'est pas moins efficace.

« Elle a développé l'activité des entreprises philanthropiques en les assurant contre les risques de l'indigne exploitation dont elles étaient l'objet de la part des parents. »

Au contraire, Colin et Capitant adressent des critiques assez sévères aux textes concernant la cession : « Cette deuxième partie de la loi de 1889 est encore moins bien venue que la première. Il semble qu'elle ait été très peu utilisée en fait et qu'elle ne soit pas entrée dans nos mœurs. La faute en est peut-être au caractère judiciaire du dessaisissement et aux formalités qui l'accompagnent. Cette intervention de la justice effraie les parents, parce qu'elle donne une couleur fâcheuse au transport de leurs droits sur la personne de l'enfant » (1).

La loi de 1889 ne mérite ni l'exagération des louanges ni l'excès des critiques dont elle a été l'objet. La vérité est peut-être entre les deux opinions. Signalons d'abord que les tribunaux ont quelquefois et utilement modifié le caractère volontaire de la cession en imposant aux parents négligents le choix entre la délégation de leurs droits à une œuvre ou à l'Assistance publique et la déchéance ; la délégation prend alors figure de cession forcée.

Ce cas mis à part, la cession réellement volontaire est-elle fréquemment utilisée ? Comme en matière d'abandon tacite, les particuliers et les œuvres songent assez rarement à s'assurer des droits solides sur l'enfant par le moyen légal mis à leur disposition. Peut-être est-ce méconnaissance des avantages que peut donner la loi ou crainte des complications de l'appareil judiciaire ?

De plus, la disposition de l'article 17, confiant les droits à l'Assistance publique même quand la garde est attribuée à l'œuvre ou à la personne charitable, peut faire redouter une ingérence de l'Administration dans le fonctionnement des institutions de bienfaisance, ingérence qui, au surplus, est prévue en termes exprès dans l'article 23, au cas où l'œuvre mésuserait des pouvoirs qui lui ont été conférés et devrait en être dessaisie.

Cette procédure est-elle davantage employée par l'Assistance publique ? Ici, les solutions sont assez variables selon les départements et les conceptions respectives des chefs de service. Les uns utilisent largement la délégation de puissance paternelle : ainsi dans le Loiret, la catégorie d'assistés admis à ce titre représente environ 1/10e de l'effectif total, tandis que dans l'Oise, elle est à peu près inexistante.

C'est qu'en réalité l'Administration a le choix entre deux procédés (comme en cas d'abandon tacite) pour recevoir les enfants dont les parents ne veulent plus assurer la charge : l'admission directe sur simple enquête administrative et la cession par voie judiciaire. Le

(1) Colin et Capitant, *op. cit.*, p. 470.

premier est moins compliqué et laisse plus d'indépendance à l'Administration. Le second a toutefois l'avantage de faire fixer par voie judiciaire la contribution des parents, car l'abandon n'implique pas décharge des obligations pécuniaires si les parents sont en mesure de les acquitter (avantage d'ailleurs beaucoup plus théorique que réel !).

II. — Pays étrangers. — Ainsi le législateur français, restant fidèle à ses conceptions individualistes, a consacré, à une époque relativement récente, le droit de dessaisissement volontaire. Des dispositions semblables existent-elles à *l'étranger ?*

La *Suisse,* les *pays scandinaves,* l'*Italie* les ignorent. La puissance paternelle est un ensemble de droits et en même temps un ensemble de devoirs auxquels on ne peut renoncer ; les parents n'en sont privés qu'en cas de déchéance.

Les *Pays-Bas* connaissent une décharge organisée par les lois des 6 et 12 février 1901, mais qui comporte une double différence avec la loi française, tant au point de vue des conditions d'ouverture que des personnes investies de l'initiative de la mesure.

La loi française ne limite pas les motifs du dessaisissement et charge seulement le tribunal de décider « dans l'intérêt de l'enfant » (art. 17). La loi hollandaise est plus restrictive : il faut que le parent soit vraiment incapable ou impuissant à remplir les devoirs paternels et le juge doit s'en assurer ; la pauvreté seule ne serait pas suffisante, et par incapacité on n'entend pas nécessairement une incapacité financière. Toutefois, lorsque les circonstances dans lesquelles doivent vivre les parents sont funestes pour l'enfant ou lorsque les qualités morales ou physiques les rendent impropres à leur tâche, ils peuvent être déchargés.

« La décharge est destinée à offrir une meilleure éducation aux enfants, mais non à débarrasser des parents nonchalants » (1). Or, on ne peut méconnaître qu'en fait cette dernière circonstance se rencontre quelquefois dans la cession volontaire telle qu'elle est usitée en France.

La conception hollandaise conduit à une seconde restriction quant aux personnes investies de l'initiative de la mesure. Au lieu d'autoriser l'accord entre des associations ou des particuliers, d'une

(1) Dr J.-A. Van Hamel, La Protection de l'Enfance en Hollande, *Revue pénitentiaire,* nov.-déc. 1906.

part, et les parents, de l'autre, et par conséquent de laisser aux parents l'initiative au moins apparente de l'action, on la leur retire; la faculté de demander la décharge n'appartient qu'au conseil de tutelle ou au Ministère public. On a voulu éviter qu'il soit trop facile aux parents de se décharger; aussi, tout en autorisant la mesure, s'efforce-t-on de la limiter et de lui retirer, plus encore qu'en droit français, le caractère d'un dessaisissement contractuel.

Toutefois, elle demeure un dessaisissement volontaire, car elle n'est jamais ordonnée sans l'assentiment des parents. Elle peut n'être que partielle, c'est-à-dire ne concerner qu'un enfant.

La décharge, de même que la déchéance, est prononcée par le tribunal d'arrondissement. Dans les deux cas, les parents restent tenus de la dette alimentaire qui est une conséquence de la parenté. Le rétablissement de la puissance paternelle peut être décidé ; le juge doit se prononcer uniquement d'après l'intérêt de l'enfant.

Le *Portugal*, qui, dans la loi du 27 mai 1911, a traité en détail la question de l'enfance abandonnée, a prévu le cas de cession de puissance paternelle et la réglementation de l'article 24 se rapproche plutôt de la décharge hollandaise que de la cession française, aussi bien pour les conditions d'ouverture que pour les personnes investies de l'initiative de la demande.

Si les parents sont, malgré leur bonne volonté, incapables de remplir leurs devoirs à cause de leur pauvreté, de leur incapacité physique ou mentale permanente, ou de toute autre circonstance, leurs enfants de moins de douze ans peuvent être placés sous la protection de la République. Cette mesure ne comporte aucun caractère infamant et ne vise que les droits de garde, d'éducation et de correction de tout ou partie des enfants. Elle ne peut être prise qu'avec le consentement des intéressés (art. 39) ; mais pas plus qu'aux Pays-Bas la décharge n'est autorisée pour satisfaire des parents insouciants.

L'initiative de l'action appartient aux commissions centrales, d'arrondissement ou de paroisse de la Fédération internationale pour la Protection de l'Enfance ou aux commissions d'assistance du lieu où le mineur habite avec ses parents ou tuteurs, ou encore à la Direction des établissements d'éducation gratuite autorisés. Pas davantage qu'aux Pays-Bas, l'action n'est ouverte aux parents; mais, en fait, c'est souvent après entente entre eux et les établissements d'assistance que les enfants seront déclarés en danger moral, pour les faire entrer dans des instituts appropriés.

Une fois réalisé le dessaisissement, les parents ne pourront plus réclamer les enfants avant que leur éducation ne soit terminée, et ceci moins dans l'intérêt des établissements qui les ont recueillis et qui pourraient désirer tirer parti de leurs sacrifices que dans celui de l'enfant, qui doit bénéficier le plus longtemps possible de l'influence bienfaisante de ses éducateurs. Cette éducation ne peut d'ailleurs se prolonger au delà de dix-huit ans; à cet âge les effets de l'inhibition cessent de plein droit, sauf en cas d'incapacité mentale des parents ou si leur situation morale est changée.

Il semble bien aussi que l'*Angleterre* connaisse une sorte de délégation de puissance paternelle, puisque la *Poor Law* 1930, en son article 52 (1-e), dispose que: « Quand un enfant est entretenu par un Conseil de Comté ou de Bourg-Comté et... qu'un parent de l'enfant est, de façon permanente, alité ou incapable et pensionnaire dans un *workhouse,* et qu'il y consent, le Conseil peut décider que tous les droits de la puissance paternelle lui sont dévolus. »

Comme on le voit, les conditions d'ouverture sont également plus restreintes que dans la cession française, puisqu'il faut que les parents soient dans un *workhouse* et malades ou incapables.

Par ailleurs, il est à remarquer que cette mesure, dont le champ d'application est ainsi limité, ne nécessite pas l'intervention des tribunaux; l'autorité administrative est le seul agent de décision.

A première vue, il semblerait qu'en *Suède* l'institution connue sous le nom de « soins sociaux » pût être assimilée à un dessaisissement volontaire; en effet, les soins sociaux sont applicables lorsque les conditions précaires dans lesquelles se trouve l'enfant font à la société le devoir de se charger de lui; mais la gravité des circonstances n'étant pas de nature à légitimer une intervention d'office, l'assentiment des parents est nécessaire.

Les soins sociaux concernent:

1° Les enfants de moins de seize ans qui, par suite de la maladie, de l'indifférence ou de l'incapacité de leurs parents, se trouvent dans la misère sans toutefois être justiciables de l'éducation préventive (forme de protection sur laquelle nous aurons l'occasion de revenir au cours de cette étude);

2° Les enfants de moins de seize ans qui, par suite de maladie physique ou mentale, d'infirmités ou de toute autre faiblesse physique ou intellectuelle, ont besoin de soins spéciaux qui ne peuvent leur être donnés dans leur famille.

Si les apparences peuvent faire croire à une sorte de délégation volontaire, en réalité, en approfondissant un peu la nature des « soins sociaux », on constate qu'il n'y a qu'une suspension de fait de l'exercice de la puissance paternelle pendant la durée des soins prodigués aux enfants et non pas une véritable renonciation à sa jouissance.

En *Belgique*, l'article 83 de la loi d'assistance publique du 20 mars 1925 est conçue de façon si générale qu'il peut également s'appliquer à la cession de puissance paternelle.

« Le mineur placé, *à quelque titre que ce soit,* sous la tutelle d'une commission d'assistance, ne peut, sans le consentement de celle-ci, être soustrait à sa garde. Toutefois, les intéressés peuvent s'adresser au tribunal en observant la procédure organisée pour la déchéance de puissance paternelle.

« Le tribunal ne statue que sous réserve d'appel et doit s'inspirer uniquement de l'intérêt de l'enfant. »

Il n'y a, dans cet article, qu'une analogie lointaine avec les dispositions de la loi française. Les parents conservent la puissance paternelle sur l'enfant qu'ils ont confié, et la Commission d'assistance n'a qu'un droit de garde; la renonciation est donc toujours partielle alors qu'en France elle peut être totale. La seule restriction aux droits des parents est l'impossibilité pour eux de reprendre l'enfant sans le consentement de la Commission d'assistance à laquelle il est confié.

Si la Commission refuse, la loi ouvre un recours aux parents devant le tribunal de première instance selon la procédure de la déchéance de puissance paternelle. Les juges s'inspireront uniquement de l'intérêt de l'enfant.

La loi de 1925 ne concerne que les enfants confiés volontairement aux commissions d'assistance, de sorte qu'une grave lacune subsiste: si une société de patronage recueille des enfants en danger moral, aucune disposition officielle ne confère à cette société le droit de garde de l'enfant recueilli, et il n'y a pas d'opposition possible lorsqu'au bout de quelques années les parents désirent le reprendre.

D'après le *droit allemand*, les parents légitimes ou naturels ne peuvent renoncer à leurs droits de puissance paternelle ni au devoir d'assistance à l'égard de la personne de l'enfant.

« Il ne faut pas méconnaître, nous écrit M. le professeur Polligkeit, que la rigueur de notre droit allemand relativement à l'irrévocabilité de la puissance paternelle présente aussi des désavantages. On a déjà souvent admis une *adoptio minus plena* par laquelle les parents ou un des parents (mère illégitime) peuvent conclure avec

une autre personne, un accord qui confère à celle-ci la plénitude des droits et des devoirs en ce qui concerne l'éducation de l'enfant et repousse pour ainsi dire les devoirs et les droits originaires des parents. »

Ainsi, la pratique allemande semble s'orienter vers la possibilité d'un dessaisissement volontaire; il semble même qu'elle tolère ce dessaisissement par voie contractuelle, alors que la plupart des pays considérés ne l'admettent qu'avec une intervention judiciaire, soit pour l'homologation (France), soit même pour la décision (Portugal, Pays-Bas), soit enfin pour la restitution des droits (Belgique).

Enfin, nous signalerons pour finir que si tous les pays ne connaissent pas la délégation de puissance paternelle, la plupart autorisent l'adoption, et que, dans une certaine mesure, l'une peut quelquefois suppléer l'autre. Mais l'adoption est une institution dont les effets sont beaucoup plus étendus que ceux du simple dessaisissement (effets sur le patrimoine : droits de succession ; effets sur la personne : changement de nom, empêchements à mariage, etc.), et qui aboutit à la création de liens de parenté.

Des parents peuvent consentir à un dessaisissement qui ne consentiraient pas à une adoption ; des bienfaiteurs accepteraient volontiers, dans l'intérêt de l'enfant, une cession de puissance paternelle, qui ne voudraient pas adopter.

Enfin, l'adoption est prévue d'individu à individu ; le gros avantage du dessaisissement est de concerner aussi, en tant que cessionnaire, les personnes morales : œuvres d'assistance publique ou privée.

*Essai de justification de la cession des droits de puissance paternelle.* — Parmi les pays envisagés, la France, à n'en pas douter, est celui qui admet le plus largement la délégation de puissance paternelle et ce n'est pas pour nous surprendre, puisque, ayant depuis longtemps déjà consacré les admissions de nouveau-nés, d'abord au tour, puis au bureau ouvert, et même l'abandon direct à l'Administration, sans condition d'âge, il était compréhensible que s'implantât plus facilement chez elle l'idée de cession des droits de puissance paternelle.

Plus difficile à concevoir, au moins en apparence, est l'attitude des Etats qui, réprouvant toujours l'abandon d'enfant comme un délit, admettent ou tendent à admettre, avec quelque timidité, il est vrai, le dessaisissement volontaire, qui, en dernière analyse, révèle une intention semblable. Ils réintroduisent ainsi, au moins en partie, l'autonomie de la volonté individuelle qu'ils avaient précédemment écartée.

Peut-être trouverait-on une explication plausible de cette répulsion et de cette tolérance dans le désir du législateur de voir le ou les parents essayer loyalement d'accomplir leurs devoirs plutôt que de les autoriser à l'abandon immédiat dans les premiers mois de la naissance, sans qu'ils aient fait aucun effort. L'insuccès des parents dans leur tâche d'éducation peut-il justifier la décision de confier les enfants à une œuvre ou à l'Etat ?

Si l'abandon des nouveau-nés est regrettable et réprimé par de nombreuses législations, il est au contraire humain, il est même opportun de tendre une main secourable aux parents qui, tant bien que mal, ont élevé leurs enfants pendant un certain temps, puis qui, se sentant incapables de poursuivre leurs devoirs parce que la misère est venue, misère matérielle ou morale, demandent ou consentent à se dessaisir de leurs droits.

Repousser leur demande deviendrait alors préjudiciable à l'enfant ; le laisser dans un milieu qui ne peut plus pourvoir à ses besoins, c'est risquer d'en faire un malheureux ou un futur délinquant, et d'être obligé de prononcer plus tard, mais peut-être trop tard, la déchéance, alors qu'un dessaisissement volontaire plus précoce l'eût préservé. Mieux vaut accepter la décharge volontaire des parents et même quelquefois la solliciter, s'il n'y a que ce moyen d'éloigner l'enfant d'un milieu trop pauvre ou trop corrompu.

En somme, comme le faisait remarquer Gastambide (1), on peut légitimement se défier « d'une institution légale dont l'analogie avec le contrat de vente semble avilissante pour la dignité de la puissance paternelle ; ceux que préoccupe la question si urgente de la protection de l'enfant ne s'y trompent pas, ils sont unanimes à approuver le système de délégation de puissance paternelle », que ne connaissent pas encore toutes les législations étrangères.

---

(1) Gastambide, *L'Enfant devant la Famille et l'Etat*, thèse, Paris, 1902, p. 45.

# DEUXIÈME PARTIE

## L'ABANDON MORAL OU PARTIEL

*Définition.* — Dans l'abandon moral ou partiel, les signes extérieurs sont moins tangibles, les liens matériels ne sont pas complètement brisés, tout en étant singulièrement relâchés, entre parents et enfants, et il est plus difficile de saisir les faits concrets, expression de la réalité de l'abandon.

D'après la définition adoptée par les congrès des sociétés de patronage, « les enfants moralement abandonnés sont ceux qui, par suite de la négligence ou des vices de leurs parents, sont livrés à eux-mêmes ou privés d'éducation ».

En d'autres termes, tandis qu'au point de vue juridique, l'abandon matériel est un renoncement total aux droits de puissance paternelle, l'abandon moral consiste en une faute ou tout au moins en une négligence commise par les parents dans l'exercice de ces droits.

*Utilité de déceler l'abandon moral.* — Il semblerait qu'ainsi définie, la situation de l'enfant moralement abandonné dût être meilleure que celle de l'enfant matériellement abandonné, puisque les parents exercent encore à son égard une partie de leurs obligations. Hélas ! entre le sort de l'enfant mal nourri, mal vêtu, objet de mauvais traitements et souvent dressé au vice, qui ne connaît qu'une contrefaçon de famille, et celui du petit être complètement délaissé, exposé dans la rue ou porté à l'hospice dépositaire, la comparaison n'est-elle pas plutôt à l'avantage de ce dernier, qui plus vite secouru ne sera peut-être pas le plus à plaindre ?

Trop souvent, l'abandon moral, parce qu'il ne se perçoit pas directement, reste longtemps ignoré ; on le présume, mais les preuves manquent, ou bien ceux qui en ont connaissance se taisent, craignant les représailles des parents qui parfois se servent de l'enfant comme d'un moyen d'exploiter la charité publique. C'est de ces enfants-là surtout que l'Administration doit prendre souci. « Si l'on ne vient pas au secours des enfants trouvés, ils périront ; ce sera des hommes de moins. Si l'on ne vient pas au secours des enfants moralement abandonnés, ils vivront et deviendront des criminels de plus » (1).

(1) Berthélemy, *Droit administratif*, 11e édit., Rousseau, Paris 1926, p. 977.

« Lutter contre l'abandon moral, c'est combattre la criminalité. Les lois protectrices de l'enfance sont à ce titre de véritables lois de sûreté générale. Leurs dispositions ne sont pas seulement humaines par le bien qu'elles permettent de faire aux protégés; elles organisent pour les protecteurs mêmes la plus efficace des garanties » (1).

Il n'existe pas en France de service qui ait la mission inquisitoriale de rechercher les moralement abandonnés, aussi l'utilité des sociétés privées de sauvetage de l'enfance est-elle incontestable; leur rôle le plus important doit être de découvrir et de révéler les cas où s'impose l'application des lois de sauvegarde; les Pouvoirs publics ne sauraient trop encourager l'initiative privée à prêter son concours à l'action publique.

*Abandon moral révélé par les actes délictueux de l'enfant.* — Les actes qui indirectement permettent de constater l'abandon moral d'un enfant peuvent être, soit des actes accomplis par les parents, soit des actes accomplis par les enfants.

« Si un enfant jeune, un mineur au point de vue pénal, commet des actes délictueux ou criminels, on peut présumer que ces actes sont la conséquence d'une mauvaise éducation » (2).

La protection familiale s'est montrée inférieure à sa tâche et pour tenter de redresser ce résultat fâcheux, l'autorité doit intervenir non pas uniquement par des mesures répressives mais, s'il en est temps encore, par des mesures éducatives.

En France, les lois des 19 avril 1898 et 22 juillet 1912, le décret-loi du 30 octobre 1935 sur la protection de l'enfance ont prévu que les mineurs délinquants ou vagabonds pouvaient, tout comme les autres victimes d'abandon, être, au moins dans certains cas, confiés à l'Assistance publique. Quelquefois, la remise est provisoire et peut n'avoir lieu que pendant l'instance judiciaire. Il en est ainsi notamment si l'âge du mineur et son degré de perversion peuvent faire craindre la contamination des pupilles des autres catégories.

Ces dispositions ne constituent pas l'unique mode d'assistance aux enfants auteurs d'infractions. L'Administration de l'Assistance publique n'est pas seule à avoir qualité pour les recevoir. Les sociétés de patronage, les écoles de réforme privées ou dépendant de l'Administration pénitentiaire sont également habilitées. La tutelle n'est plus alors exercée par l'Assistance publique; mais le contrôle de ces institutions lui appartient concurremment avec les magistrats de l'ordre judiciaire et les inspecteurs généraux des Services administratifs (décret du 15 janvier 1929).

(1) Berthélemy, *Congrès national d'assistance*, Paris 1894.
(2) Alcindor, *op. cit.*, p. 86.

Enfin le degré d'abandon moral ne motive pas nécessairement le retrait du foyer familial. Une simple surveillance au foyer peut suffire à obtenir le redressement souhaité. C'est ce que prévoit la loi du 22 juillet 1912 en instituant le *délégué à la liberté surveillée.* Les lois étrangères ont des dispositions analogues: loi belge du 15 mai 1912; *Children Acts* de 1908-1932-1933 *(probation officer);* loi allemande du 9 juillet 1922 *(Helfer);* loi hollandaise du 5 juillet 1921 *(tuteur de famille);* loi danoise du 12 juin 1922, article 51 *(tuteur de surveillance).* Toutes consacrent le système de la liberté surveillée avec contrôle du délégué et supercontrôle du juge ou de la Commission de Protection de l'Enfance.

*Abandon moral provenant de la conduite des parents. — Nécessité du contrôle de la puissance paternelle.* — « Si les parents maltraitent leurs enfants, s'ils leur donnent de mauvais exemples, commettent des crimes ou délits, on peut également penser qu'ils reçoivent une éducation fâcheuse » (1).

Pendant longtemps les fautes ou les négligences apportées dans l'exercice de la puissance paternelle par les parents n'ont pas retenu l'attention du législateur. Si, à toutes les époques, il s'est préoccupé des enfants matériellement abandonnés, le sort des moralement abandonnés l'a laissé inattentif pendant des siècles.

Avec l'idéologie révolutionnaire du respect de la volonté individuelle, il n'est pas étonnant, encore que le fait soit digne de remarque, que « si c'est notre pays qui le premier a renié l'ancienne *patria potestas* romaine, c'est lui qui le dernier a déduit la conséquence de cette idée: savoir que le père doit perdre ses droits quand il manque à ses devoirs envers ses enfants »(2).

Le Code civil français n'organisait, en effet, aucun procédé de déchéance contre les parents indignes; ce silence constituait même une régression sur l'état de choses antérieur, car notre ancien droit, sous l'influence des idées chrétiennes, avait fait du pouvoir judiciaire le protecteur supérieur de tous les incapables. Aussi la jurisprudence s'est-elle efforcée de suppléer aux lacunes du Code; mais il a fallu des réformes contemporaines pour attirer l'attention sur les enfants moralement abandonnés et renouer avec les traditions de notre ancien droit.

---

(1) Alcindor, *op. cit.*, p. 86.
(2) Gastambide, *op. cit.*, p. 107.

Certes, les parents ont sur leurs enfants les droits les plus sacrés, mais, dans ce domaine aussi, peut s'introduire la notion d'abus du droit qui s'est développée dans les conceptions modernes et qui a conduit, sur le terrain où nous nous plaçons, à établir cette institution longtemps inconnue : la déchéance de la puissance paternelle.

« L'ensemble des droits qui constituent la puissance paternelle n'est pas, à proprement parler, une faculté mise par la loi à la disposition des père et mère pour qu'ils en usent à leur fantaisie ; ce sont des moyens d'action destinés à leur permettre de remplir leurs obligations à l'égard de leurs enfants. La puissance paternelle ainsi envisagée est une sorte de fonction publique dont les titulaires sont choisis à raison de leurs liens de parenté ; la loi présume que les liens du sang suffisent pour assurer à l'institution le meilleur développement possible. Quand les faits ont démontré que cette présomption était inexacte, la révocation ou la suspension du titulaire s'impose » (1). Le droit n'existe qu'autant qu'il sert à l'accomplissement du devoir.

Cependant, si le retard apporté dans la protection de l'enfance provient pour partie d'une fausse conception de la puissance paternelle, il est dû aussi à la difficulté de remplacer utilement la puissance paternelle défaillante. S'il s'agit d'enfants riches, le problème est encore facile à résoudre, l'obligation alimentaire demeurant à la charge des parents, mais si ces derniers sont peu aisés, que fera-t-on de l'enfant ?

« Il faut avouer que la véritable cause de la timidité de notre droit, c'est l'imperfection de l'assistance de l'enfance. La théorie de la déchéance paternelle s'est précisée au fur et à mesure que l'assistance de l'enfance s'est développée » (2).

Nous constatons ainsi combien ce problème de droit privé : la limitation des droits de puissance paternelle, est en relations étroites avec celui de droit public qu'est l'assistance.

Nous allons étudier sommairement cette déchéance en France et à l'étranger, en examinant successivement ses causes, puisque ce sont elles qui motivent l'ingérence fréquente de l'autorité administrative, son étendue, qui nous donne la mesure dans laquelle interviendra l'Administration ; enfin, nous dirons quelques mots de la restitution des droits des parents, puisque cette question correspond à une suppression de l'intervention administrative.

---

(1) Alcindor, *op. cit.*, p. 90.

(2) P. Lerebours-Pigeonnière, *Cours de première année* professé à la Faculté de droit de Rennes, Notes manuscrites, 1926-1927.

Nous ne rechercherons pas quelle est l'autorité compétente pour prononcer la déchéance (1), notre étude n'ayant pour objet que de déterminer le degré de facilité d'admission dans les services d'assistance publique.

---

(1) Signalons à titre de simple indication que, sur ce point, les solutions sont très variées. Certains pays attribuent la compétence à l'autorité judiciaire dans un but de garantie contre l'arbitraire. D'autres, qui préfèrent une action plus rapide et la sauvegarde immédiate de l'enfant au souci trop absolu des droits individuels, ont recours à une autorité administrative.

# CHAPITRE UNIQUE

## Limitation de la puissance paternelle

### *La déchéance.*

Les droits des parents sur les enfants ne sont pas toujours consacrés par des expressions identiques dans les diverses législations; les unes parlent de puissance paternelle, les autres, de puissance parentale; de même, il n'est pas toujours question de déchéance de la puissance paternelle, mais quelquefois seulement de son contrôle.

Quoi qu'il en soit de cette terminologie, abordons l'étude des causes de la limitation des droits de puissance paternelle.

## SECTION I

### Les causes de la déchéance de puissance paternelle

La détermination légale des cas de déchéance de la puissance paternelle est une des manifestations les plus typiques des progrès réalisés par l'idée de protection.

Il n'est pas dans notre intention de procéder à une énumération de ces cas dans le droit de chacun des pays envisagés, mais seulement d'en donner une idée générale.

#### § 1er. — *La déchéance obligatoire ou facultative, accessoire d'une condamnation pénale.*

De nombreuses législations prononcent d'abord la déchéance, comme conséquence accessoire de certaines condamnations pénales qui mettent en lumière l'indignité des parents. Ces condamnations visent, de façon générale, des attentats commis contre la personne ou la moralité d'un enfant (que ce soit l'enfant des parents en cause ou un étranger à leur famille) : excitation à la débauche (déjà prévue par le *Code pénal* français, art. 334) ; attentats aux mœurs; suppression ou abandon d'enfant. A juste titre, la loi française fait rentrer dans cet ordre de prévisions les condamnations prononcées contre les parents comme coauteurs ou complices d'infractions commises par les enfants; elle considère une condamnation comme suffisante si elle est d'une gravité toute particulière, sinon elle exige deux condamnations successives.

Les législations française, belge, espagnole, portugaise, anglaise, autrichienne, allemande et hollandaise, présentent des dispositions variées, qui toutes ou à peu près se ramènent à ces idées générales.

Dans ces multiples cas, l'élément de faute joue un rôle capital : qui dit condamnation pénale suppose une faute et une faute lourde, qui entraîne même quelquefois la déchéance de plein droit.

Les causes de la déchéance peuvent, en effet, être obligatoires ou facultatives pour l'autorité chargée de la prononcer ; avec le développement du contrôle de la puissance paternelle, les causes facultatives sont devenues de plus en plus nombreuses, les causes obligatoires étant toujours la conséquence d'une condamnation pénale ; ce qui ne veut pas dire que toutes les condamnations pénales ouvrant possibilité à déchéance l'emportent toujours de plein droit ; il y a là des variantes selon le degré de gravité des condamnations, et certaines d'entre elles peuvent n'entraîner qu'une déchéance facultative laissée à l'appréciation de l'autorité de contrôle : c'est ce qui se passe en droit français et en droit belge.

### § 2. — *La déchéance en dehors de toute condamnation pénale.*

La faute peut encore exister dans des circonstances que n'ont pas eu à constater les tribunaux répressifs, mais que les diverses législations énumèrent en employant des termes plus ou moins extensifs visant l'inconduite des parents, les mauvais exemples et le danger de corruption qui en résulte ou les mauvais traitements infligés aux enfants (1).

Sous la variété des formules, on retrouve une double considération : d'une part, la notion de *faute* des parents (faute prouvée ou présumée : mauvais traitements, inconduite, etc.), d'autre part, la notion d'une *responsabilité en dehors de la faute* (incapacité, insuffisance d'aptitudes éducatrices).

Aboutissement hardi du contrôle de l'autorité paternelle. Ici, comme dans d'autres domaines, la notion de faute est débordée et jugée insuffisante, ou mieux, la notion de faute subjective est dépassée par celle de faute objective, c'est-à-dire qu'on ne l'envisage plus en se plaçant du côté de ceux qui agissent — les parents — mais du

(1) Loi française du 24 juillet 1889, article 2, 6° ; loi belge du 15 mai 1912 ; loi espagnole du 12 août 1904 et *C. P.* (art. 171) ; loi portugaise du 27 mai 1911, articles 18 et suivants ; *Code civil* italien, article 233 ; *Children Acts* anglais, 1932 et 1933 ; *Code civil* suisse, articles 283 et suivants ; *Code civil* allemand, articles 1676 et 1677, et loi du 9 juillet 1922 (art. 56).

côté de ceux qui subissent — les enfants —. L'intervention de l'autorité en vient à ne plus dépendre de ce que les parents peuvent faire, mais de ce dont l'enfant a besoin pour son développement.

Les expressions utilisées sont assez larges pour que, sans qu'il soit nécessaire d'exposer expressément cette double responsabilité des parents, la jurisprudence des pays intéressés puisse en tirer le maximum de parti.

*La loi française* du 15 novembre 1921, modifiant celle de 1889, s'est inspirée de la loi belge et est même allée plus loin qu'elle, puisqu'il suffit d'un « manque de direction » pour motiver l'intervention du tribunal. La *loi belge*, en dehors de certains faits énumérés, citait les « négligences graves » qui mettent en péril la santé, la sécurité et la moralité de l'enfant.

*Le* Code pénal *espagnol* vise les parents qui ne procurent pas à leurs enfants de moins de seize ans l'assistance et l'éducation selon leurs facultés ; ce faisant, il révèle toutefois un peu moins de hardiesse puisque le critérium des soins à donner est envisagé du côté des parents et non plus du côté des enfants.

Les termes des *Children Acts:* « L'incapacité des parents à exercer convenablement leurs droits et devoirs » sont également fort compréhensifs.

Si le Code civil *allemand* supposait toujours une faute, la loi de 1922 sur la protection de la jeunesse ne s'embarrasse plus de cette considération, et l'« éducation de prévoyance » peut n'avoir pour cause que l'insuffisance de l'éducation antérieure.

Quant aux *législations scandinaves,* les causes d'intervention sont si largement comprises qu'en fait, le Conseil de tutelle est presque entièrement souverain dans l'appréciation de l'opportunité d'une suspension de la puissance paternelle ; en dehors des mauvais traitements, du danger de corruption, il suffit d'une « incapacité éducatrice » des parents, termes qui se retrouvent dans les lois suédoise et danoise et sont assez voisins du « manque de direction » de la loi française. La loi danoise du 12 juin 1922 a même ajouté aux dispositions de la loi de 1905 la possibilité de déchéance pour refus de faire soigner un enfant malade.

A côté de ces législations qui ne distinguent qu'implicitement les deux ordres de responsabilité, il en est qui établissent entre eux une différence explicite, telle celle de *l'Autriche* édictant des mesures moins graves s'il n'y a pas faute (art. 177 et 178 du *C. C.).*

## SECTION II

### Etendue de la déchéance de puissance paternelle

Etendue et causes de la déchéance de puissance paternelle sont deux points étroitement liés. Quand les causes d'intervention augmentent, l'étendue de la déchéance doit perdre en rigidité, devenir mieux graduée, suivant les cas particuliers envisagés.

Au temps où le législateur français, par exemple, ne connaissait que la déchéance accessoire à une condamnation pénale ou pour certains faits graves limitativement énumérés par la loi, l'étendue de cette déchéance était beaucoup plus large qu'elle ne l'est aujourd'hui ; elle était générale à deux points de vue : portait sur tous les droits de la puissance paternelle, d'une part, et d'autre part, visait tous les enfants. Mais lorsque la loi du 15 novembre 1921 vint élargir considérablement le pouvoir d'intervention du juge par l'addition dans l'article 2 des expressions « défaut de soins » et « manque de direction », on sentit la nécessité d'adopter un système plus souple où le juge pourrait proportionner le remède au mal. Dans tous les cas de déchéance facultative, le tribunal peut priver les parents de « *tout ou partie* de leurs droits de puissance paternelle à l'égard de *l'un ou de quelques-uns* de leurs enfants » (1).

C'est ce que la plupart des législations modernes ont compris. A côté de la déchéance totale, obligatoire ou facultative, qui est maintenue dans les cas particulièrement graves, prend place la déchéance partielle. (Loi belge du 15 mai 1922 ; Code civil italien (art. 233) ; Code civil espagnol (art. 171) ; Code civil allemand (art. 1666 et 1667.)

La législation portugaise contient même une gamme très nuancée de degrés d'intervention de l'autorité dans le contrôle de la puissance paternelle (décret du 15 mai 1925, article 40).

Seule la conception suisse semble procéder d'idées déjà anciennes. Certes, l'article 284 du Code civil ne considère pas la puissance paternelle comme indivisible et permet le simple retrait du droit de garde, ce qui constitue une déchéance partielle ; mais malheureusement, la Suisse, contrairement au droit français ou belge, ne connaît que la déchéance envers *tous* les enfants nés et à naître (art. 285).

Ainsi, la plupart des législations modernes établissent, à côté de la déchéance totale, une déchéance partielle. Si cette graduation dans l'étendue des mesures de déchéance va de pair avec un contrôle

(1) Les lois des 18 avril 1898 et 22 juillet 1912 avaient déjà organisé dans des cas spéciaux une déchéance partielle. La loi de 1921 l'a généralisée.

de plus en plus rigoureux de la puissance paternelle, une telle manière de faire est cependant beaucoup plus respectueuse des prérogatives des parents que celle qui s'obstinerait à ne maintenir en usage que le maximum d'intervention, sous forme de déchéance totale.

## SECTION III

### Restitution des droits de la puissance paternelle

La plupart des législations imposent un certain délai avant de pouvoir intenter l'action en réintégration des droits. Il faut laisser aux parents le temps de s'amender ou de se refaire une situation matérielle leur permettant d'élever convenablement leurs enfants.

Ce délai est d'un an dans le Code civil *suisse* (art. 287), de deux ans à compter de la sentence de destitution ou de la décision qui aurait refusé la dernière demande en réintégration, dans le décret du 15 mai 1925 (art. 43) du *Portugal*.

En *France*, les parents frappés de déchéance obligatoire ou facultative accessoire à une condamnation pénale ne peuvent être admis à demander la restitution de leurs droits de puissance paternelle qu'après avoir obtenu leur réhabilitation. Dans les autres cas, un délai de trois ans est nécessaire à partir du jour où le jugement est devenu irrévocable. (Loi de 1889, art. 15.)

La *Belgique* allonge considérablement le délai (loi du 15 mai 1912) et le porte à dix ans après que la décision ait acquis l'autorité de la chose jugée, dans les cas de l'article 1er; cinq ans dans le cas de l'article 3.

Dans le Code *allemand*, la déchéance est définitive, excepté si elle est la suite d'une condamnation pénale et si, dans une procédure de révision, le condamné est acquitté.

L'article 77 de la loi de 1922 est moins rigoureux : « L'éducation de prévoyance prend fin à la majorité du mineur. Si cependant son but est atteint ou s'il peut l'être plus simplement par un autre moyen, on y mettra fin au plus tôt, soit d'office, soit sur réquisition des personnes désignées à l'article 65. »

La *loi danoise* de 1922 (art. 25) donne au conseil de tutelle le pouvoir de modifier à tout moment les décisions prises au sujet de la puissance paternelle, si les circonstances l'exigent et sans attendre d'être saisi.

Une fois remplie, s'il y a lieu, la condition de délai, l'appréciation de l'opportunité de la remise est, en général, laissée au magistrat qui doit se décider uniquement d'après l'intérêt de l'enfant. Toutefois, les conditions pour la restitution des droits sont expressément exposés dans la législation portugaise (décret du 25 mai 1911, art. 57).

***

Quelles que soient les modalités adoptées, toutes les législations limitent l'autorité parentale. Toutes ne sont pas parvenues au même stade de contrôle, mais il est visible que chaque loi nouvelle marque un progrès dans cette voie ; dès que les liens de la famille se relâchent, l'action de l'Etat s'accroît et l'on tend vers un développement continu de l'intervention des Pouvoirs publics.

# TITRE II

# LA PROTECTION DES ENFANTS ASSISTÉS PROPREMENT DITS

## CONSIDERATIONS GENERALES

Dans les chapitres précédents, nous avons dégagé le but de l'assistance, énuméré et défini les diverses catégories d'enfants complètement dépourvus de la protection des institutions du droit privé. Il nous reste à résoudre un problème de technique juridique : comment le droit public supplée-t-il à cette défaillance ?

Quel sera l'organisme chargé de cette mission ? Quelle sera la nature de la protection mise en œuvre ?

A la seconde question, nous pouvons dès l'abord répondre qu'il s'agira d'une *tutelle*. En effet, l'enfant assisté, comme tout mineur, est un incapable d'exercice et cette incapacité entraîne la nécessité d'un représentant. Si le droit privé n'intervient pas pour déterminer ce représentant, le droit public y remédie, crée des organes spéciaux, mais ne modifie guère la nature de l'institution, qui demeure une institution tutélaire dont nous étudierons les formes variées.

Quant à l'*autorité d'assistance*, le choix en est aussi divers que l'étendue des attributions qui lui sont confiées. Son étude, en nous montrant la variété des formes d'intervention de l'Etat, nous révèlera le degré de décentralisation des services d'assistance à l'enfance : ce sera l'objet d'une première section ; puis nous rechercherons, dans une seconde section, si, sous cette diversité, il est possible de tenter des rapprochements entre les législations, d'établir une classification. Enfin, guidés par ces idées générales, nous aborderons, dans les chapitres suivants, l'étude particulière de chaque législation.

## SECTION I

### De la diversité des formes d'intervention de l'État
### Centralisation et décentralisation

Déterminer la circonscription qui sert de base territoriale à l'assistance (Etat, province, département ou district, commune) ne suffit pas pour évaluer le degré de décentralisation du service. En effet, dans cette circonscription, les propres agents du pouvoir central peuvent être seuls compétents, ou bien les pouvoirs locaux, même chargés de la tâche, peuvent n'être que les rouages d'une administration fortement centralisée. Autrement dit, la compétence territoriale de l'organe ne préjudicie en rien de son autonomie, et l'attribution des fonctions d'assistance à des organismes locaux n'implique pas qu'ils prendront des décisions souveraines.

En somme, il y a là deux questions liées, mais qu'il faut distinguer :

— Dans quel cadre territorial l'autorité d'assistance exerce-t-elle sa compétence ?

— Quelle est la mesure de son indépendance ? (mode de choix et pouvoirs de décision propres).

C'est surtout la réponse à la seconde question qui permettra de situer les rapports des pouvoirs locaux et du pouvoir central en matière d'assistance.

### I. — Base territoriale de l'assistance

On tend fréquemment à confier l'administration de l'assistance à la personne publique la plus rapprochée de l'assisté, parce qu'elle connaît mieux ses besoins et peut plus facilement apprécier ses ressources.

En France, par exemple, les grandes lois d'assistance aux adultes ont confié à la commune un rôle si important que l'on a pu soutenir que les services avaient un caractère communal.

En est-il de même en matière d'assistance à l'enfance ?

Quelques pays ont résolu la question par l'affirmative. Ce sont surtout des Etats de peu d'étendue, où la vie municipale est très active et l'action du pouvoir central relativement faible : Danemark, Norvège, Suède, et, en partie, la Suisse.

Mais souvent une telle organisation peut difficilement fonctionner : outre le degré d'aptitude variable des organes locaux qui jouent quelquefois un rôle plus politique qu'administratif, les budgets sont trop faibles pour entreprendre une œuvre de grande envergure.

En général, dans l'intérêt même de l'enfant et afin de pouvoir perfectionner les services de l'assistance, il faut les organiser dans une circonscription plus étendue que la commune.

C'est pourquoi certaines législations ont préféré à cette dernière la province (Espagne) ou l'arrondissement (Portugal). D'autres, après avoir essayé l'organisation exclusivement communale, ont compris son insuffisance et autorisé la constitution d'unions de communes (Belgique, Allemagne, Angleterre). L'exemple le plus frappant de cette tendance à élargir le cadre du service nous est fourni par l'Angleterre qui, après avoir consacré le système paroissial a, en 1834, établi les unions de paroisses, pour arriver, en 1930, à confier la fonction aux Comtés.

Quant à la France, tout en conservant la base départementale adoptée sur tout le territoire depuis la seconde moitié du XIX[e] siècle, elle souligne davantage le caractère national du service en en confiant l'administration au préfet, et sous la direction de celui-ci, à l'inspecteur de l'Assistance publique, fonctionnaire d'Etat. La nationalisation n'est d'ailleurs pas poussée jusqu'au bout, puisque le Conseil général demeure associé étroitement à l'organisation et à la gestion du service.

Ainsi se dessine un mouvement incontestable vers l'élargissement du cadre territorial de l'assistance en général et de l'assistance à l'enfance en particulier; la commune perd de ses attributions au profit de personnes publiques intermédiaires.

### II. — L'organe d'assistance. — Son indépendance

L'organe, dont l'activité s'étend sur le cadre territorial ainsi déterminé, revêt des formes très diverses; il peut être constitué par un seul individu (inspecteur de l'Assistance publique en France), ou prendre la forme de commissions composées d'un certain nombre de membres.

1° *Désignation de l'organe.* — Tantôt, l'organe est nommé par le pouvoir central (inspecteur de l'Assistance publique en France) ou par le pouvoir local; s'il s'agit de commissions, une partie des membres peuvent être désignés de droit par le pouvoir central, et l'autre partie, par les pouvoirs locaux.

Tantôt encore, l'organisme d'assistance peut avoir son origine dans l'*élection.*

Il est certain que l'élection, en totalité ou en partie, est le mode de désignation qui réalise le maximum d'autonomie des pouvoirs

locaux : on ne saurait, par exemple, comparer l'inspecteur de l'Assistance publique français aux membres élus du *Public Assistance Committee* anglais ou des Conseils de tutelle scandinaves.

2° *Pouvoirs de décision.* — Le mode de désignation ne suffit pas pour établir la décentralisation ; *le pouvoir de décision* de l'organe importe davantage, car celui-ci a beau être issu du pouvoir local, si la limitation de ses pouvoirs est telle qu'il n'a aucune faculté de décision propre, il n'y aura qu'une apparence de décentralisation.

Si la diversité est la règle dans le choix de l'organe, il semble qu'à l'égard du pouvoir de décision, une tendance générale puisse être discernée.

Presque partout, même dans les pays où il semblerait que le mode de choix dût impliquer une grande indépendance des pouvoirs locaux (Angleterre, par exemple), un contrôle du pouvoir central de plus en plus serré a été institué en matière d'assistance.

Presque partout, nous voyons s'épanouir une législation touffue qui limite l'autonomie des pouvoirs locaux en fixant les règles à suivre, s'établir des organismes centraux rattachés à un ministère, s'organiser des corps d'inspecteurs dont le rôle est souvent très actif, se confirmer une tutelle administrative étroite.

Cette évolution de l'assistance est souvent indépendante des idées générales qui ont cours dans les autres domaines : politique ou administratif.

En Angleterre, c'est au moment où les plus grandes libertés étaient accordées aux pouvoirs locaux (1835) que le contrôle du pouvoir central était renforcé vis-à-vis des autorités d'assistance.

En France, c'est à l'époque où le Gouvernement retourne à l'autocratie (Consulat) qu'en matière d'assistance il semble consacrer le maximum de décentralisation ; plus tard, quand les grandes lois décentralisatrices de la Troisième République attribueront des pouvoirs propres plus étendus aux assemblées locales, l'assistance aux enfants verra, au contraire, s'imposer l'emprise de l'Etat.

Malgré la divergence des législations en la matière, il nous semble possible de dégager cette idée générale que, si le principe d'un régime rationnel d'assistance est de confier la tâche à un cercle administratif assez proche de l'assisté, de plus en plus, on tend à limiter le pouvoir local dans son indépendance, à lui attribuer non plus la direction du service, mais une simple coopération, sous la tutelle croissante et le contrôle grandissant du pouvoir central.

La décentralisation très libérale mais trop favorable à la carence de toute activité a dû faire place à une concentration des

services et à un resserrement étroit de la tutelle administrative. C'est ce que M. Berthélemy exprimait lorsque, au nombre des caractères généraux de l'assistance moderne, il citait « la nationalisation comme méthode » (1).

Duguit affirmait que l'une des caractéristiques de l'évolution du droit public moderne est le mouvement décentralisateur. A supposer que cette opinion soit exacte (et rien n'est moins démontré si l'on considère certains Etats européens), l'assistance à l'enfance ferait exception, peut-être justement parce que la Puissance publique est trop intéressée à la protection de l'enfance pour ne pas établir sur elle son emprise.

La centralisation du service semble bien marquer qu'il est conçu comme un service de Puissance publique, ainsi que nous avons essayé de le montrer dans notre introduction.

## SECTION II

### Essai de classification des législations

Nous venons de voir que, malgré leur variété, les législations ont, à l'heure actuelle, en ce qui concerne l'assistance, un caractère commun : la tendance centralisatrice.

Peut-être est-il possible aussi de rechercher les principes d'une distinction qui permette un groupement rationnel des législations, tout en expliquant comment ont pris naissance des conceptions aussi éloignées les unes des autres.

S'il s'agissait d'assistance aux adultes, on pourrait essayer d'une classification basée sur la nature attribuée au droit d'assistance : véritable droit de créance ou simple situation générale. En matière d'assistance à l'enfance, cette distinction perd de son importance ; nulle part on n'a songé à créer au profit des enfants un *droit subjectif* et, par conséquent, des possibilités de recours, mais partout on a senti la nécessité d'imposer l'*obligation d'assister* aux personnes morales chargées de ce soin.

Pas davantage, nous ne pouvons tenter d'opposer aux nations à conceptions solidaristes celles qui sont demeurées partiellement fidèles à l'individualisme.

---

(1) Berthélemy, *Préface de Derouin et Gory, op. cit.*, p. 37.
La centralisation croissante ne fait d'ailleurs pas obstacle à une répartition des dépenses entre les diverses collectivités.

Ceci était à la rigueur possible quand on étudiait l'admission des enfants dans le service; nous avons fait remarquer précédemment que le droit d'abandon de la législation française traduisait une atténuation du contrôle social de la liberté individuelle; à l'inverse, nous verrons ultérieurement que l'admission des enfants illégitimes est le fait de législations à tendances anti-individualistes. Mais quand on aborde l'organisation du mode d'assistance, les mêmes distinctions ne sauraient servir; les formes peuvent varier, la base demeure uniforme et s'inspire partout des conceptions solidaristes déjà exposées dans notre introduction.

C'est l'Histoire qui nous permettra de distinguer et d'opposer deux groupes essentiels de législations: d'une part, les pays en majorité catholiques et latins; d'autre part, les pays protestants et anglo-saxons. Les considérations exposées par Lallemand, en 1885 (1), ont conservé, dans l'ensemble, leur valeur:

« Le XVI[e] siècle amène une démarcation bien nette entre les pays restés catholiques et ceux ayant embrassé plus ou moins complètement les principes de la Réforme. Des hospices d'enfants trouvés supposent des fondations séculaires, un patrimoine, des ordres religieux pour les administrer; le protestantisme, sous ses diverses formes, ayant jeté aux quatre vents du ciel les richesses du clergé et des pauvres, les asiles de l'enfance ne subsistèrent pas avec la même abondance qu'auparavant; à leur place apparaît l'obligation imposée aux communes et aux paroisses de venir en aide aux pauvres y ayant leur domicile; et cette assistance s'exerce alors sur les enfants délaissés parce qu'ils se trouvent confondus dans la masse des indigents. Il n'y a plus cette organisation de l'hospice dépositaire recevant le pupille, l'élevant dans l'établissement ou au dehors, l'abritant durant de longues années sous une protection tutélaire.

« C'est ainsi que les nations modernes sont séparées en deux camps au point de vue de l'organisation des secours à l'enfance. Les peuples catholiques... ont leurs hôpitaux d'enfants trouvés, régis par des règlements anciens, variant seulement pour les détails alors que les peuples protestants ne possèdent pas en réalité de service de cette nature, mais un ensemble de dispositions concernant les orphelins, les abandonnés et les indigents. »

Si cette explication historique n'est plus absolue comme critérium d'une classification rigoureuse, elle demeure néanmoins utile en éclai-

---

(1) Lallemand, *Histoire des Enfants abandonnés et délaissés aux diverses époques de la Civilisation*, Paris, Picard et Guillaume, 1885, pp. 643-644.

rant le point de départ et en aidant à comprendre l'orientation des conceptions d'assistance.

Au début du XX^e^ siècle, il était encore conforme à la réalité de distinguer entre les pays où l'assistance était réalisée au moyen d'établissements publics (c'étaient, en majeure partie, des pays latins: France, Italie, Belgique, Espagne, Portugal, Suisse romande) et ceux où elle dépendait d'administrations territoriales — communes notamment — (pays anglo-saxons: Angleterre, Allemagne, pays scandinaves, Suisse allemande).

Depuis, des modifications importantes sont intervenues un peu partout. Les conceptions sociales et politiques ont réagi sur les procédés juridiques et ont fait évoluer les systèmes en vigueur. C'est ainsi que la France n'appartient plus, à proprement parler, au premier groupe: les établissements publics qu'elle utilise encore ne le sont plus qu'accessoirement, comme rouages de l'organisation territoriale dans laquelle ils sont intégrés.

D'une part, le nombre diminue des pays qui confiaient l'assistance à des établissements publics; d'autre part, parmi ceux qui attribuaient ce soin à une administration territoriale, se révèle une autre tendance: celle de substituer à la commune souvent compétente une administration territoriale plus étendue.

C'est sous l'influence des idées centralisatrices signalées dans la précédente section et dues à l'importance de plus en plus grande attribuée par l'Etat à l'enfant, que la dépossession progressive des établissements publics et des administrations locales les moins étendues a modifié l'organisation traditionnelle.

Bien que la distinction en deux groupes n'ait plus une rigidité absolue, elle conserve, à notre avis, une valeur indicative suffisante pour expliquer le sens de l'évolution.

Nous étudierons donc successivement parmi les législations du premier groupe: la France, l'Espagne, le Portugal, l'Italie et la Belgique; dans le second, la Grande-Bretagne, l'Allemagne, les pays scandinaves et la Suisse.

Dans chaque pays, nous insisterons surtout sur deux points: les organismes tutélaires et le fonctionnement de la tutelle à l'égard de l'enfant.

Parce qu'il n'est pas possible, dans le cadre d'un sujet aussi vaste, d'entrer dans tous les détails, nous n'envisagerons qu'accessoirement le régime financier et la question du domicile de secours, qui résoud en définitive le problème de la répartition des charges finan-

cières. Pour importantes qu'elles soient, ces questions n'interviennent, à notre sens, qu'assez peu dans une physionomie d'ensemble du service, et ne contribuent guère à rendre compte de la condition matérielle et morale faite à l'enfant assisté (1).

(1) La législation du domicile de secours, à elle seule, nécessiterait une longue étude rendue difficile en matière d'assistance à l'enfance parce que la réglementation y relative est contenue non seulement dans les lois d'assistance à l'enfance, mais dans celles d'assistance aux adultes, auxquelles il est fait de fréquents renvois.

# PREMIÈRE PARTIE

## LES PAYS CATHOLIQUES ET LATINS

Les pays en majorité catholiques et de culture latine ont d'abord employé pour la protection de l'enfance abandonnée les formes mêmes qui étaient utilisées par l'intervention privée. L'établissement public a fait suite à la fondation charitable. Certains de ces pays ont maintenu l'établissement public à la base de leur système ; d'autres, notamment la France, ont peu à peu, d'une manière assez opportuniste, sous l'influence des faits au moins autant que sous celle des principes, modifié leur attitude traditionnelle et fait passer la charge de l'assistance, de l'établissement public à un service public à base territoriale.

# CHAPITRE PREMIER

## France

*Historique.* — La matière est régie actuellement par les lois des 27 et 28 juin 1904, véritables textes organiques du service, auxquels il faut ajouter celles du 24 juillet 1889 sur la déchéance et la délégation de puissance paternelle, des 19 avril 1898, 11 avril 1908 et 22 juillet 1912 sur les mineurs délinquants que l'Assistance publique peut être appelée à recevoir, enfin les décrets-lois du 30 octobre 1935.

Pour mieux comprendre dans quel sens s'est faite l'évolution et comment elle a abouti à l'organisation actuelle, si différente à beaucoup d'égards de celle des législations étrangères, nous procèderons à un rappel sommaire des précédents historiques.

Ce n'est qu'au début du XVII[e] siècle que les enfants abandonnés furent collectivement recueillis et entretenus par la sollicitude des philanthropes. Saint-Vincent de Paul fut le promoteur patient et ingénieux des organisations de secours. C'est à lui que l'on doit l'Hospice des Enfants trouvés qui devint une dépendance de l'Hôpital général et reçut, dans l'édit royal de juin 1670, une consécration officielle reconnaissant son existence et lui assurant des revenus.

Sous la Révolution, le duc de la Rochefoucauld-Liancourt, député de Clermont-en-Beauvaisis, posa les principes de large humanité qui sont restés la base de notre législation sur le service des enfants assistés. La Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 3 septembre 1791, puis la loi du 28 juin 1793, décidèrent que les enfants abandonnés seraient élevés aux frais de la Nation.

La loi du 27 frimaire an V vint inscrire les dépenses des enfants trouvés au budget de l'Etat, à défaut de ressources des hospices. Celle du 15 pluviôse an XIII plaça sous la tutelle des commissions administratives les enfants admis dans les hospices.

Le décret du 18 janvier 1811 légalisa le système des « tours », définit les diverses catégories d'enfants confiés à la charité publique et affirma le caractère national du service.

Enfin, le régime financier fut fixé par la loi du 5 mai 1869 qui classa les dépenses et détermina la nature des ressources.

Ces trois dernières lois formaient, jusqu'en 1904, la base essentielle du service, mais il s'y ajoutait une foule de lois secondaires, de règlements et d'instructions ministérielles. Cette législation touf-

fue était parfois même contradictoire, à tel point que l'un des rapporteurs du nouveau projet pouvait écrire, sous des apparences de paradoxe, qu'un professeur de droit étranger « qui voudrait se faire une opinion sur notre système d'assistance aux enfants, serait d'autant moins au courant de la marche des services qu'il en connaîtrait mieux le droit écrit » (1).

La *loi du 27 juin 1904* est restée sur le chantier pendant plus de trente ans. Théophile Roussel et M. Strauss y ont attaché leur nom.

Après avoir établi une classification des catégories d'enfants confiés à l'Assistance publique et considéré leur mode d'admission, sujet que nous avons étudié précédemment, la loi aborde l'importante question du mode d'assistance qui, pour tout un groupe d'enfants, se manifeste sous forme d'une tutelle.

A qui est confiée cette tutelle ? Quel en est le fonctionnement, comment prend-elle fin, et quelle est l'organisation du service ? Ce sont les diverses questions auxquelles nous nous efforcerons de répondre successivement.

## SECTION I

### L'organisme de tutelle

#### § 1er. — *Le tuteur.*

La tutelle des enfants assistés est confiée, dans le département de la Seine, au directeur de l'Administration générale de l'Assistance publique de Paris, dans les autres départements au préfet ou à son délégué, l'inspecteur départemental (loi de 1904, art. 11).

La loi du 15 pluviôse an XIII décidait, dans son article premier, que « les enfants admis dans les hospices, à quelque titre que ce soit, seront sous la tutelle des commissions administratives de ces maisons; lesquelles désigneront un de leurs membres pour exercer, le cas advenant, les fonctions de tuteur, et les autres formeront le conseil de tutelle », disposition confirmée par l'article 15 du décret du 19 janvier 1811.

Comment, de la tutelle des commissions administratives, est-on passé à celle du préfet ou de son délégué, l'inspecteur départemental ?

(1) Loys Brueyre, cité par Th. Roussel, *Rapport au Sénat,* 8 juillet 1898, n° 283, p. 3, en note.

L'histoire est assez curieuse de ces inspecteurs, qui supplantèrent peu à peu leurs mandants, encouragés d'ailleurs dans cette voie par le pouvoir central.

C'est le décret du 19 janvier 1811 qui contient le germe de l'inspection. Aux termes de l'article 14 « les commissions administratives des hospices feront visiter au moins deux fois l'année chaque enfant, soit par un *commissaire spécial,* soit par des médecins ou chirurgiens vaccinateurs ou des épidémies ».

L'inspecteur est donc au début un agent de l'hospice; mais les commissions administratives, peu désireuses de faire supporter par les budgets des établissements une dépense nouvelle, s'abstinrent à peu près toutes de se conformer aux prescriptions du décret. Certains départements se substituèrent aux hospices pour la création d'emplois d'inspecteurs des enfants assistés; ils y furent du reste encouragés par une circulaire ministérielle de 1839 qui, si elle ne ménageait pas les conseils sur l'organisation de l'inspection, laissait la charge exclusive de la dépense au budget départemental.

Les Conseils généraux ne semblent pas avoir mis un grand empressement à ces créations d'emplois, car si le premier inspecteur date de 1822, c'est en 1857 seulement qu'il y en eut dans tous les départements. Intervint alors la loi du 5 mai 1869 dont l'article 6 mit à la charge de l'Etat les frais d'inspection et de surveillance. Limité au début à la visite des placements, l'inspecteur eut peu à peu dans ses attributions toute la partie administrative du service.

Ainsi, il s'était produit un dédoublement de la tutelle; les commissions administratives en restaient légalement titulaires, mais en fait elle passait aux inspecteurs. Le dédoublement était consacré par la circulaire du 30 avril 1856 qui autorisait ce partage d'attributions extra-légal (1) ; quarante ans plus tard, une circulaire « invitait sans détour l'inspecteur, devenu fonctionnaire de l'Etat, à mettre la main sur la tutelle elle-même »(2). Enfin, la loi de 1904 fit disparaître l'antinomie que la pratique avait révélée entre le droit et le fait (3).

C'est à la suite de multiples et de longs tâtonnements de la pratique, que s'est forgé le rôle de l'inspecteur, d'abord agent des hospices, puis fonctionnaire départemental et, enfin, fonctionnaire d'Etat.

---

(1) *Rapport Théophile Roussel,* 1898, p. 106.

(2) *Circulaire du 3 août 1897,* Rapport Roussel, p. 108.

(3) Ripert, Le Service des Enfants assistés et la Loi du 27 juin 1904, *Revue de Droit public,* 1904, t. XXI, p. 594.

La loi de 1904 a suivi d'aussi près que possible l'organisation de la tutelle du Code civil pour les enfants de famille. Cependant, le fait que la tutelle est exercée par des fonctionnaires justifie certaines prescriptions spéciales qu'il faut interpréter restrictivement, le droit commun formant toujours le fonds applicable.

L'inspecteur, nous l'avons vu, n'agit qu'à titre de délégué du préfet. Celui-ci peut conserver pour lui l'exercice de la tutelle; mais dès lors qu'il veut s'en décharger, son mandataire ne peut être que l'inspecteur, fonctionnaire nommé par le Ministre de la Santé publique parmi les sous-inspecteurs en fonctions. L'inspecteur est assisté par un ou plusieurs sous-inspecteurs ou sous-inspectrices, recrutés au concours. La partie exclusivement bureaucratique du service est assurée par du personnel d'Etat (commis d'inspection) et des employés de préfecture détachés.

Le contrôle de l'inspecteur par le Préfet et par le Ministre explique l'absence de subrogé-tuteur.

### § 2. — *Le Conseil de famille.*

Le Conseil de famille existe comme dans la tutelle de droit privé, mais il est constitué d'une manière toute différente, qui lui mériterait plutôt le nom de conseil de tutelle. C'est un rouage administratif composé de sept membres élus pour quatre ans par l'assemblée délibérante du département, librement choisis par elle dans son sein ou en dehors. Le plus souvent, le Conseil général désigne des personnalités versées dans les affaires (magistrats, notaires, avoués, industriels, etc.) qui désignent elles-mêmes leur président. On a pensé que le Conseil de famille étant appelé à se prononcer sur les demandes du tuteur, il est préférable que le tuteur et son conseil ne procèdent pas de la même origine.

Il ne peut être question de réunion d'office comme dans le Code civil. C'est seulement à la demande du tuteur que le président du Conseil de famille peut et doit le réunir. Pratiquement, le Conseil, ayant à s'occuper d'un grand nombre d'enfants, a des sessions régulières, dont il fixe lui-même le nombre et la date.

A côté des actes dont la nature juridique est la même que ceux accomplis par les Conseils de famille du droit privé, le Conseil de famille des enfants assistés, — assemblée administrative, — se trouve amené à délibérer sur des actes administratifs, notamment (par suite de la séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable) sur l'admission en non-valeurs des créances présentées par le trésorier-payeur général (comptable du service) comme irrécouvrables.

## SECTION II

### Fonctionnement de la tutelle

#### § 1er. — *Protection de la personne du pupille.*

Les droits et les devoirs du service à l'égard des enfants qu'il recueille constituent plus que l'exercice d'une tutelle; c'est, à vrai dire, l'exercice des droits de puissance paternelle.

En effet, le service a l'obligation d'entretien qui n'incombe pas au tuteur privé; par contre, le département au nom duquel agit le tuteur a, en principe, à titre d'indemnité de frais d'entretien et jusqu'à ce que le pupille ait atteint l'âge de 18 ans, le droit de jouissance légale de ses biens autres que ceux provenant de son travail et de ses économies; toutefois le département peut y renoncer (loi de 1904, art. 16).

L'éducation des pupilles. — *Placement des enfants d'âge scolaire.* — Les droits de garde et d'éducation appartiennent au tuteur au même titre qu'au père de famille.

Chaque département comporte un ou plusieurs *établissements dépositaires* désignés par le préfet; il y a encore une vingtaine d'années, la plupart d'entre eux étaient annexés aux hospices; on tend actuellement à créer des établissements séparés, pourvus d'un confort hygiénique plus développé, tout au moins pour les enfants du premier âge (pouponnières dépositaires). Ces établissements sont quelquefois tout à fait indépendants des hospices; il est même des cas où ils appartiennent à des œuvres privées avec lesquelles le département a traité; de sorte que le lien ténu qui rattachait encore l'organisation française au système d'assistance par établissement public (puisque l'hospice, dépossédé en tant que titulaire du service, subsistait encore comme rouage) tend à disparaître.

L'établissement dépositaire n'est pas destiné à recevoir définitivement le pupille, qui n'y est maintenu que si son état de santé l'exige ou sur une décision motivée de son tuteur (art. 20).

La règle est le placement familial et rural (1). Jusqu'à 14 ans, le pupille, s'il est en bonne santé, est mis en pension chez des nourriciers choisis par l'inspecteur, rétribués par le département et dont le législateur désire faire la famille adoptive de l'enfant.

---

(1) Un décret-loi du 30 octobre 1935 (art. 21) diminue la portée de la règle du placement familial et prévoit d'autres modes de placement: centres d'élevage ou établissements et œuvres contrôlées par le Ministère de la Santé publique.

Dans le but de réduire la mortalité des enfants de moins de deux ans, la pratique a utilisé, et une circulaire ministérielle du 15 juillet 1931 est venue encourager, la création de centres de protection maternelle et infantile; cette méthode consiste à grouper les enfants dans un nombre limité de communes où une infirmière-visiteuse assure une surveillance rigoureuse et inculque aux gardiennes les principes d'hygiène nécessaires; naturellement les placements sont faits en respectant les règles fixées par la loi du 23 décembre 1874 sur les enfants protégés, que nous étudierons dans un chapitre ultérieur.

Les enfants d'âge scolaire sont tenus de fréquenter régulièrement l'école. Au point de vue religieux, liberté complète est laissée aux nourriciers; cela se conçoit puisque le désir de la loi est d'assimiler le pupille aux enfants des gardiens.

Des récompenses peuvent être accordées aux nourriciers dévoués: primes de bons soins, primes de survie, etc.

En général, les placements sont faits sur les territoires des départements dont les enfants sont originaires; mais pour certains grands départements très peuplés ou très industriels (Seine, Seine-et-Oise, Seine-et-Marne, Nord, Rhône, etc.) qui ne trouveraient pas dans les limites de leur territoire des familles convenables, on établit dans des régions propices des agences dont les directeurs sont chargés d'effectuer et de surveiller les placements.

*Placement des enfants ayant dépassé l'âge scolaire.* — Quand l'enfant atteint 14 ans, il doit, en principe, être mis en apprentissage ou en condition. Les pupilles sont placés de préférence dans les professions agricoles, en les maintenant si possible près de leurs nourriciers. Un contrat est passé entre les deux parties; il édicte leurs obligations respectives et mentionne une répartition des gages entre l'achat de vêtements, l'argent de poche et les économies à verser à la Caisse d'épargne.

Le principe du placement rural n'est pas intangible et un décret-loi du 30 octobre 1935 légalise les autres modes de placement; il faut, en effet, tenir compte des aptitudes physiques, intellectuelles et des qualités morales des pupilles. Les plus intelligents d'entre eux peuvent être autorisés à poursuivre leurs études.

La *surveillance* des placements doit être exercée à domicile par les inspecteurs, sous-inspecteurs et sous-inspectrices au cours de tournées périodiques. Dans quelques départements, la surveillance est rendue plus effective encore par l'adjonction d'infirmières-visiteuses.

*Secret du placement.* — Une des règles essentielles du service est d'assurer le secret du placement. C'est une obligation traditionnelle

et fondamentale; il est juste que ceux qui abdiquent les devoirs de la famille n'en goûtent pas les joies. Si les parents connaissaient la résidence du pupille et pouvaient entrer en relations avec ses nourriciers et avec lui, l'admission à l'Assistance publique ne serait pas autre chose qu'une mise en pension aux frais des contribuables, et le frein le plus puissant de l'abandon disparaîtrait.

Toutefois, l'article 22 de la loi permet de tempérer ce que la règle pourrait avoir de trop rigoureux dans certains cas: « le lieu du placement reste secret, *sauf décision du préfet prise dans l'intérêt de l'enfant* ».

*Droit de correction.* — Le tuteur dispose du droit de correction du droit commun (Code civil, art. 375 et suiv.), et du droit de correction spécial aux pupilles de l'Assistance publique (loi du 28 juin 1904), qui permet de remettre à l'Administration pénitentiaire, après décision du Tribunal civil, « le pupille qui, par des actes d'immoralité, de violence ou de cruauté, donne des sujets de mécontentement très graves ».

Un décret-loi du 30 octobre 1935 limite à 6 mois la durée de la remise à l'Administration pénitentiaire. Si, à l'expiration de ce délai, le pupille ne s'est pas amendé, il faudra une nouvelle décision du Tribunal civil en Chambre du Conseil pour que le placement soit maintenu.

A côté de l'exercice du droit de correction, la loi du 28 juin 1904 (art. 1er) envisage des placements spéciaux pour les enfants difficiles dont l'indiscipline et les défauts de caractère ne permettent pas le placement familial (1).

Malgré la délégation de tutelle, c'est au préfet que revient le soin de prendre la décision, la loi n'ayant pas voulu laisser l'inspecteur départemental exercer seul cette prérogative importante du droit d'éducation. Il semble bien qu'une telle mesure de défiance prise à l'égard de l'inspecteur soit sans efficacité. Le contrôle du préfet est souvent beaucoup plus apparent que réel; pour garantir l'enfant contre un placement arbitraire, l'avis du Conseil de famille serait sans doute préférable.

---

(1) Ces placements ont lieu dans les *écoles dites professionnelles* qui sont privées ou départementales. Pour les filles: école de la Faye, couvents du Bon Pasteur, etc.; pour les garçons: Aumale et, jusqu'en 1937, la colonie agricole de Mettray; mais celle-ci a été rayée de la liste des établissements autorisés par un arrêté du Ministre de la Santé publique en date du 9 avril 1937.

§ 2. — *Protection des biens des pupilles.*

Les biens des pupilles peuvent comprendre des immeubles, des capitaux mobiliers et les revenus de ces biens provenant de successions ou de dons; mais la plupart n'ont guère que le produit de leur travail, et les économies réalisées sur leurs gages forment la partie principale de ce que la loi appelle, sans les définir, les deniers pupillaires.

Leur gestion est confiée dans chaque département au trésorier-payeur général et dans la Seine au receveur de l'Assistance publique.

« Le préfet tuteur reste qualifié pour prendre des décisions relatives à la gestion du patrimoine ou de la fortune du pupille; mais il n'a pas le maniement effectif des deniers, titres et valeurs. Suivant les principes de notre comptabilité publique, qui se trouvent ici étendus à la gestion des deniers privés, le comptable, responsable pécuniairement de la régularité des opérations effectuées, n'est que l'exécuteur des décisions du tuteur. Aucun conflit ne peut survenir entre ces deux autorités qui n'ont pas de domaine commun, à moins que les décisions du tuteur ne soient entachées d'excès de pouvoir. Comme en comptabilité publique, la responsabilité civile du comptable lui donne un droit de contrôle sur les actes de l'ordonnateur » (1).

## SECTION III

### Cessation de la tutelle

La tutelle prend fin:

1° Par la majorité du pupille;
2° Par son émancipation;
3° Par son adoption;
4° Par la remise de l'enfant à sa famille.

Nous ne nous étendrons pas sur les trois premières causes de cessation de la tutelle qui sont de droit privé; seule la remise à la famille retiendra notre attention. Elle peut résulter d'une décision judiciaire ou d'une décision administrative.

La décision est *judiciaire* si l'enfant a été confié à l'Assistance publique par voie de justice (moralement abandonnés des titres I et II de la loi du 24 juillet 1889, enfants en garde, auteurs ou victimes de délits).

(1) Alcindor, *op. cit.*, pp. 107-108.

La décision est *administrative* s'il s'agit d'un enfant trouvé, matériellement abandonné ou d'un orphelin pauvre. Le tuteur peut, après avis du Conseil de famille, autoriser la remise définitive ou simplement des remises d'essai (innovation de la loi de 1904) ; il ne doit être guidé que par l'intérêt de l'enfant.

Certains auteurs ont craint que l'Administration tutrice n'ait tendance à refuser trop souvent la remise pour ne pas perdre la direction de l'enfant (1). Il ne semble pas que, dans la pratique, de telles craintes se soient trouvées justifiées.

Quelle que soit la cause qui met fin à la tutelle, un compte de tutelle doit être remis conformément au droit civil.

## SECTION IV

### Organisation du service

Nous avons vu comment fonctionne la tutelle à l'égard de l'enfant. L'examen de l'organisation du service public qui en est chargé nous permettra de mesurer le pouvoir de décision laissé aux autorités locales et de définir, dans un premier paragraphe, le caractère du service.

Le régime financier que nous étudierons dans un second paragraphe illustrera l'importance de l'intervention du pouvoir central dans le fonctionnement du service.

#### § 1er. — *Caractère du service et décentralisation.*

Le Service des enfants assistés est tout différent des autres services d'assistance.

C'est un service national et, comme tel, bien que fonctionnant dans un cadre départemental, il est à tendances centralisatrices.

*C'est un service national.* — Dans le désir de confier l'assistance à la personne publique la plus rapprochée de l'assisté, le droit français attribue la plupart du temps la tâche à la commune.

Ici, il ne songe même pas à cette circonscription territoriale; à première vue il paraît charger du service le département, et cependant « tous les auteurs sont d'accord pour reconnaître que cette assis-

(1) Lampérière, *La Revendication des Pupilles de l'Assistance publique*, thèse, Paris, 1910.

tance est, par nature même, nationale. Il n'existe aucun lien entre l'enfant abandonné et les diverses régions du territoire; le domicile départemental qu'on lui assigne est purement arbitraire » (1).

Les rapporteurs successifs de la loi de 1904 au Sénat (Théophile Roussel et M. Strauss) ont insisté sur ce caractère national, et la Commission du Sénat a voté à l'unanimité la suppression, à l'article premier du projet, des mots : service départemental.

« Cette qualification, disait Roussel dans son rapport de 1898, n'est en harmonie ni avec l'esprit et la lettre même de la loi en préparation, ni avec les précédents de cette question, ni avec la réalité des faits.

« Elle est en désaccord avec l'esprit du texte du projet de loi, dont toutes les dispositions ont bien pour objet l'organisation d'un service d'Etat, administré dans chaque département sous la direction du Conseil général avec la participation financière du département et de la commune. »

La qualification de service départemental ne s'accorde pas davantage avec l'histoire du service... Tout le rapport de La Rochefoucauld-Liancourt à la Constituante est empreint de l'idée qu'il appartient à l'Etat « de remplacer par la tutelle la plus éclairée et la plus vigilante les soins paternels refusés par la nature ».

« Si, sous des préoccupations excessives d'économie, certains gouvernements, en rejetant la charge sur les départements, ont laissé altérer le caractère national du service, on ne peut pas dire qu'ils l'aient laissé s'effacer complètement. Ce caractère est marqué dans le décret de 1811 ; il l'est davantage encore dans la loi du 5 mai 1869... »

« La vérité est que, dans la question des dépenses et pour en prévenir l'exagération, il est nécessaire que les communes et le département soient intéressés directement à la bonne administration des services, et pour cela il faut leur imposer une part de dépenses assez forte pour que leur intérêt à l'économie ne soit pas douteux. Les Conseils généraux, à cette condition, peuvent avoir, avec avantage, la plus large part possible dans l'administration du service...

« La qualification de service départemental donnée au Service des enfants assistés est exacte seulement au point de vue financier, et comme expression de ce fait : que la presque totalité des dépenses a été mise à la charge des budgets locaux et surtout du budget départemental » (2). Encore, peut-on remarquer que la loi de 1904 augmente

(1) Alcindor, *op. cit.*, Introduction, p. 36.
(2) *Rapport Roussel*, 1898, pp. 13 à 25.

la contribution financière de l'Etat (2/5e des dépenses, plus les dépenses d'inspection) en même temps que ses droits.

Enfin, le caractère national apparaît aussi dans la direction du service qui appartient au préfet (art. 29) non pas en tant que représentant du département, mais en tant qu'agent du pouvoir central. La meilleure preuve en est que le fonctionnaire pratiquement investi de cette administration, sous l'autorité du préfet, est, depuis 1869, l'inspecteur de l'Assistance publique, fonctionnaire d'Etat.

En résumé, nous pouvons affirmer que le Service des enfants assistés est à but essentiellement national, et que la loi de 1904 est un acheminement vers la conception d'un service d'Etat. Seule la grosse question financière, qui avait déjà constitué l'obstacle aux projets des législateurs de la Révolution, a peut-être retenu le législateur moderne sur la voie de la mainmise complète de l'Etat.

Un pas important serait fait dans ce sens le jour où les indemnités accordées à titre de complément de traitement ou de supplément de frais de tournées, par les départements aux fonctionnaires de l'Inspection, seraient supprimées et remplacées par une rémunération de l'Etat plus en accord avec leurs fonctions, ainsi que le souhaite l'Inspection générale des Services administratifs (1). Modification peu sensible en apparence, mais qui donnerait aux inspecteurs tuteurs délégués une indépendance plus grande, et désirable pour la bonne marche du service, à l'égard des assemblées délibérantes.

L'acheminement vers la nationalisation serait plus accentué encore si la personnalité civile était accordée au service comme elle l'est aux offices des pupilles de la Nation.

Enfin, au lieu d'être confiée au préfet, si la tutelle était, comme il en avait été question dans les travaux préparatoires de la loi de 1904, directement attribuée à l'inspecteur, agent exclusif du pouvoir central, on éviterait la confusion possible tenant au double aspect du préfet, à la fois représentant de l'Etat et représentant du département, on supprimerait toute équivoque sur le caractère national du service (2).

---

(1) Un décret du 24 décembre 1936 (*J. O.* 25-12-36) a partiellement répondu à ce souhait, en fixant pour les fonctionnaires de l'Assistance publique une nouvelle échelle de traitements exclusive de toute indemnité.

(2) Un projet de loi comportant cette mesure parmi d'autres a été soumis par le Ministre de la Santé publique au Conseil supérieur de l'Assistance publique. Celui-ci, dans sa séance du 20 novembre 1936, a repoussé l'attribution directe de la tutelle à l'Inspecteur, de sorte que le projet « relatif au renforcement de la protection de la maternité et de l'enfance » a été déposé, le 19 janvier 1937, sur le Bureau du Sénat, sans comporter cette modification.

*C'est un service centralisé.* — Le service, bien que national, fonctionne dans un cadre départemental avec le concours des assemblées locales (loi de 1904, art. 29). Quels sont les pouvoirs propres de ces assemblées ?

Ils ont été notablement réduits par la loi de 1904, particulièrement en matière financière. Non seulement le Conseil général sera « obligé de se conformer pour la détermination des secours et des prix de pension aux tarifs minima élaborés par le Parlement, mais une partie des dépenses qui résultent pour lui de l'application de la loi auront le caractère obligatoire et pourront être inscrites d'office au budget départemental s'il omettait de le faire » (1).

Ainsi que nous l'avons déjà dit, l'administration du service appartient à un agent du pouvoir central. Quant au contrôle, il est également centralisé : contrôle sur pièces effectué par le Ministère de la Santé publique ; contrôle sur place assuré par les inspecteurs généraux des Services administratifs du Ministère de l'Intérieur et les inspecteurs généraux des services de l'enfance (2).

### § 2. — *Régime financier.*

Le service n'est pas investi de la personnalité civile, comme l'avait proposé le projet de 1892. Le budget de ce service n'a donc pas d'individualité propre : les recettes et les dépenses sont insérées dans le budget départemental (loi de 1904, art. 43) ; elles sont votées annuellement par le Conseil général.

*Les dépenses.* — Elles ne sont pas toutes à la charge des mêmes collectivités.

Certaines sont *supportées uniquement par l'Etat :*

1° Celles dites d'inspection et de surveillance (traitements du personnel d'Etat : inspecteurs, sous-inspecteurs et commis) ;

2° Les frais occasionnés par les pupilles sans domicile de secours. Le domicile de secours est en principe celui du département où sont nés les pupilles (art. 39 de la loi de 1904, modifié par la loi du 13 juillet 1911) [3] ;

---

(1) Ripert, *Revue de Droit public,* 1904, p. 554.

(2) Ces derniers ont été créés au Ministère de la Santé publique par la loi de finances du 31 décembre 1936, suivie du décret du 2 janvier 1937 *(J. O.* 9-1-37).

(3) Le domicile de secours des enfants assistés occupe dans notre législation d'assistance une situation toute particulière. Il a moins pour objet la répartition des charges financières que l'attribution à un département déterminé, de la tutelle ou de la garde de l'enfant.

3° Les frais occasionnés par les enfants en garde, auteurs de délits ou de crimes.

Par contre, d'autres dépenses sont à la *charge exclusive du département:*

1° Celles qui résultent de la responsabilité engagée par les vices d'organisation du service. L'Etat a toujours refusé de participer au paiement des indemnités dues pour contamination de nourrices par les pupilles qui leur étaient confiés;

2° Celles qui résultent de l'extension volontaire du service: traitement du personnel départemental détaché dans les bureaux de l'inspection, frais de missions spéciales attribués aux fonctionnaires de l'Etat, frais de bureau, etc.

Toutes les autres dépenses, et elles représentent la plus grosse part, sont réparties annuellement entre les *trois collectivités:* l'Etat, les départements et l'ensemble des communes (1). Une partie de ces dépenses, et non les moindres, ont un caractère *obligatoire* (secours temporaire, salaires des nourrices, primes de survie, fourniture de layettes et vêtements aux pupilles de moins de 14 ans, frais médicaux) c'est-à-dire qu'en cas de non-inscription au budget départemental, la procédure de l'*inscription d'office* instituée par l'article 61 de la loi du 10 août 1871 est applicable (loi de 1904, art. 56).

Ainsi la liberté d'action du Conseil général est assez restreinte; elle l'est d'autant plus, et nous l'avons déjà dit, que pour un certain nombre de dépenses obligatoires, un tarif minimum, déterminé par zones, devait être annexé à la loi de finances et révisé tous les cinq ans. Il est vrai que cette disposition de la loi de 1904 est restée lettre morte.

*Les recettes.* — Les recettes du service comportent, outre les contributions des collectivités intéressées, certaines ressources qui peuvent être employées pour la *marche générale du service:*

1° Les remboursements des familles et des départements du domicile de secours;

2° Le produit des amendes correctionnelles;

---

(1) La répartition se fait, selon un *barème unique*, pour toutes les charges d'assistance. La part respective de chaque collectivité varie selon les départements (décret du 29 décembre 1936 pris en application du décret-loi du 30 octobre 1935). Antérieurement à ce décret, les dépenses des enfants assistés de chaque département étaient réparties à raison de 2/5e pour l'Etat, 2/5e pour le département et 1/5e pour les communes, mode de répartition indépendant de ceux qui étaient en usage pour les autres dépenses d'assistance.

3° Le revenu des biens et capitaux des pupilles autres que ceux provenant de leur travail, et qui est encaissé par le département jusqu'à ce que les pupilles aient atteint l'âge de 18 ans;

4° Le produit de l'exploitation des établissements départementaux affectés au service des enfants assistés.

D'autre part, un certain nombre de recettes sont à *affectation spéciale:* dons et legs, successions des pupilles décédés sans héritiers, dont le montant est destiné aux dots de mariage attribuées aux autres pupilles.

# CHAPITRE II

## Espagne

Nation voisine de la France et de traditions semblables, l'Espagne a suivi en matière d'assistance à l'enfance une transformation proche de la nôtre, mais cependant un peu moins évoluée. C'est qu'il ne faut pas oublier que malgré les tentatives de centralisation politique, elle est demeurée très particulariste. Les provinces espagnoles, jalouses de leur indépendance, n'ont pas voulu abandonner leurs anciennes coutumes. Le Code civil lui-même ne consacre pas l'unité législative de l'Espagne; il n'est applicable que dans le silence des législations locales. Aussi, ne nous étonnerons-nous pas de voir subsister, en ce qui nous intéresse, une certaine diversité dont il ne faudrait d'ailleurs pas exagérer la portée; « nous allons trouver en Espagne des textes d'apparence très libérale, permettant la création de services locaux importants et nombreux. Mais que l'on y prenne garde ! Des dispositions spéciales ont singulièrement amoindri l'apparente liberté des autorités locales » (1).

L'Etat a notamment fixé les règles d'organisation des services locaux les plus importants. C'est ainsi qu'au début du XIX^e^ siècle, il intervint dans l'assistance aux enfants abandonnés jusqu'alors laissée à la charité catholique.

La loi du 23 janvier 1822, première loi organisant la bienfaisance publique, complétée par celle du 20 juin 1849, le règlement du 14 mai 1852, l'ordonnance royale du 15 mars 1854 formèrent le code de l'enfance abandonnée.

Des dispositions plus récentes, comme la loi du 23 juillet 1903 sur la mendicité et le vagabondage, élargissent le nombre des bénéficiaires de l'assistance en les faisant profiter des dispositions antérieures:

« Les enfants abandonnés et ceux privés de l'assistance de leurs parents, soit que ceux-ci fassent défaut ou qu'ils se trouvent dans l'impossibilité absolue d'entretenir leurs enfants, soit qu'ils soient déchus de la puissance paternelle, seront entretenus et éduqués dans les établissements de bienfaisance existant dans la commune ou dans la province de leur naissance, en vertu des dispositions y relatives,

(1) Puget (Henry), *Le Gouvernement local en Espagne*, thèse, Toulouse 1920.

et *selon la pratique suivie dans chaque province* en ce qui concerne la protection et l'éducation des orphelins et des abandonnés » (loi de 1903, art. 6).

Ces premières interventions de l'Etat laissaient subsister une autonomie provinciale fort large; l'expression précitée en fait foi: « selon la pratique suivie dans chaque province ».

La loi du 12 août 1904 suivie du règlement du 24 janvier 1908 est une tentative en vue d'apporter davantage d'unité dans le fonctionnement de la protection de l'enfance.

## SECTION I

### La personne publique chargée de l'assistance

Dans le régime actuel, l'assistance demeure, en principe, *provinciale;* l'administration en appartient aux *Diputaciones provinciales,* assemblées analogues à nos Conseils généraux (statut provincial du 20 mars 1925, art. 107). Celles-ci doivent obligatoirement créer des asiles d'enfants trouvés *(inclusas, casas de expositos)* qui sont des établissements provinciaux, au même titre que les hôpitaux, hospices, asiles d'aliénés, et sont destinés à recevoir les enfants admis dans le service, au compte de leur province d'origine (1).

Si la création des *inclusas* est obligatoire, à l'inverse, aucun établissement ne peut être créé sans l'autorisation du Ministère compétent, et les délibérations de la Députation provinciale qui décident la création ou la suppression d'établissements provinciaux de bienfaisance sont soumises à l'approbation du Gouvernement.

Les Députations peuvent s'entendre avec des institutions publiques ou privées de la même province pour l'accomplissement du service.

Les droits que l'Etat s'est réservé dans les opérations administratives sont particulièrement sensibles en matière financière. Le budget provincial est réglé par décret et le Ministre a le droit de le modifier et d'inscrire d'office les crédits nécessaires pour les dépenses obligatoires.

---

(1) Le domicile de secours provincial est établi par le règlement général du 14 mai 1852 ,article 12.

La part laissée aux *communes* dans les services d'assistance est assez limitée. Elles peuvent créer des établissements sous réserve d'obtenir les autorisations nécessaires, mais leur rôle essentiel est d'assurer l'assistance temporaire, en attendant l'admission dans un hôpital ou dans un hospice provincial.

## SECTION II

### La tutelle

Elle est exercée, conformément au Code civil, par le directeur de l'établissement, au nom de la province (règlement du 14 mai 1852, art. 16) ; légère différence avec le système français d'avant 1904 qui confiait la tutelle à un membre de la Commission administrative.

*Pouvoirs sur la personne.* — Les articles 54 et suivants de la loi de 1822 érigent en règle générale le placement en nourrice à l'extérieur de l'établissement.

Passé l'âge de 6 ans, les pupilles sont souvent confiés aux orphelinats *(casas de misericordia)* où ils reçoivent l'enseignement primaire. Après quoi, on envisage pour eux l'apprentissage d'un métier, de préférence à la campagne, et ils sont confiés aux employeurs, soit par le directeur de l'établissement, soit par les *Ayuntamientos* (Conseils municipaux) [art. 57].

*Régime des biens.* — Si les enfants abandonnés recueillent par héritage ou à quelque autre titre, les Députations prennent soin de leurs biens, qui servent à contribuer aux dépenses de leur éducation. Le surplus, le cas échéant, est réservé à l'intéressé et lui est remis à la fin de la tutelle.

*Cessation de la tutelle.* — Outre les cas de décès ou de majorité, la tutelle peut prendre fin par remise aux parents ou par adoption.

La *remise aux parents* est réglée par le décret du 14 mai 1852 et par l'ordonnance royale du 15 mars 1854. Elle n'a lieu que si les parents ont une bonne conduite (art. 26) et, en principe, moyennant le remboursement des frais d'entretien ; exceptionnellement, la remise gratuite est autorisée.

« Les enfants exposés ou abandonnés qui n'ont pas été réclamés par les parents, et les orphelins, peuvent être *adoptés* par des personnes honorables qui ont la possibilité de les entretenir. L'autorisation est donnée par la Députation, et l'adoption produit les effets prévus par la loi » (décret du 14 mai 1852, art. 22).

## SECTION III

### Le contrôle du service

L'article 70 de la loi de 1852 prévoyait la surveillance des placements des pupilles par l'établissement *(inclusa* ou *casa de expositos)* et par les *Diputaciones* et *Ayuntamientos,* à l'aide d'inspecteurs provinciaux et municipaux.

En outre, si l'administration de la bienfaisance publique incombe à la province et en partie à la commune, le contrôle est réservé à l'Etat (loi du 20 juin 1849, art. 4).

Des textes postérieurs (loi du 12 août 1904, règlement du 24 janvier 1908 modifié par un décret du 14 avril 1931) ont établi des organismes nouveaux de surveillance chargés, entre autres attributions, de coopérer à la protection des enfants abandonnés. Ce sont les Commissions locales, provinciales et le Conseil supérieur de Protection de l'Enfance.

Le *Conseil supérieur* se compose de conseillers de droit (évêque, gouverneur, président du tribunal, président de la Députation, inspecteurs généraux de santé, etc.), de conseillers élus choisis par l'Académie de médecine et diverses sociétés de bienfaisance et d'hygiène. Deux mères et deux pères de famille ainsi que deux ouvriers en font obligatoirement partie. Il siège au Ministère de l'Intérieur sous la présidence du Ministre (loi de 1904, art. 4).

Les *Commissions provinciales et locales* ont une composition similaire : les *Juntas* provinciales, au nombre de 49, sont présidées par le gouverneur (règlement du 24 janvier 1908, art. 26). Les *Juntas* locales, présidées par le maire (alcade), comprennent le curé de la paroisse principale, un médecin désigné par le maire, le juge de première instance ou un juge de paix, un instituteur, une mère et un père de famille, et un ouvrier (art. 32 et suiv. du règlement).

La présidence des Conseils et des Commissions appartient à un représentant du pouvoir central : le Ministre au Conseil supérieur, le gouverneur à la Commission provinciale ; or, le gouverneur est, comme notre préfet, à la fois autorité régionale d'Etat et autorité provinciale ; de même, le maire préside la Commission locale en tant qu'agent du pouvoir central.

Tous les enfants de moins de 10 ans sont soumis à la protection ainsi organisée et les pupilles de l'Assistance publique n'y font pas exception. « Le Conseil et les Commissions examineront périodiquement les enfants soumis à l'allaitement mercenaire provenant des hospices d'enfants trouvés ou confiés par leurs parents » (art. 6).

L'article 2 oblige les directeurs d'*inclusas* à signaler à la Commission locale et au gouverneur les enfants admis dans leur établissement.

Une ordonnance royale du 17 octobre 1916 exige des alcades un rapport périodique adressé à la *Junta* provinciale, pour être ensuite transmis par le gouverneur civil au Conseil supérieur.

La loi de 1904 ne supprime pas l'initiative des provinces en matière d'assistance; cependant elle marque la volonté du pouvoir central d'intervenir plus fréquemment et d'assurer une surveillance plus rigoureuse des œuvres d'assistance.

Si l'on considère que l'autonomie provinciale était poussée assez loin, il n'est pas étonnant que l'Etat se soit peu à peu immiscé dans le service, encore que, jusqu'à présent, l'Espagne ait conservé une décentralisation assez marquée qui la place à peu près au point où en était le régime français avant 1904.

Il est permis de penser qu'il reste encore beaucoup à faire pour moderniser la protection de l'enfance; malheureusement la lutte fratricide qui met aux prises deux fractions du peuple espagnol, en accroissant les charges d'assistance et en diminuant les ressources, ne simplifiera certainement pas les données du problème.

# CHAPITRE III

## Portugal

Le Portugal, petit pays au point de vue territorial, a réalisé de gros efforts dans le domaine de l'enfance, essayant de faire œuvre moderne et efficace, surtout en ce qui concerne la catégorie souvent la dernière et la moins bien protégée : celle des enfants en danger moral.

Une législation abondante et bien étudiée a organisé avec succès un contrôle rationnel de l'autorité parentale et a substitué à celle-ci, en cas de défaillance, des institutions variées, adaptées au but poursuivi.

Peut-être y aurait-il intérêt à améliorer également la situation faite aux anciennes catégories d'assistés : orphelins, matériellement abandonnés. Il est vrai que là, comme en bien d'autres domaines, il est plus facile de créer quelque chose de toutes pièces que d'aménager les anciennes institutions au niveau des conceptions modernes.

### SECTION I

#### Les organismes de tutelle

Du système d'assistance par établissements publics hérité de la charité confessionnelle, il subsiste au Portugal une institution très importante : la *Misericordia* de Lisbonne qui, malgré les tendances centralisatrices, jouit d'une complète autonomie. Elle possède un certain nombre d'hospices, d'écoles, de maisons d'apprentissage, etc., et a actuellement à sa charge plus de mille enfants abandonnés (1).

Pour le reste du pays, l'assistance aux *orphelins* et aux *abandonnés* incombe aux communes (art. 194 et 284 du Code civil) :

*Art 284.* — Les enfants trouvés et abandonnés dont les parents sont inconnus, seront avant l'âge de 7 ans placés sous la tutelle et l'administration des autorités communales ou des personnes s'étant volontairement chargées de leur éducation.

(1) Dr de Souza, L'Assistance infantile au Portugal, *Revue médico-sociale de l'Enfance*, novembre-décembre 1935.

*Art. 194.* — Les enfants de personnes misérables qui, à cause de mort, âge avancé ou maladie de leurs parents ou pour tout autre motif justifié, ne peuvent être nourris et secourus par eux ou leur famille, seront remis aux soins et protection de la municipalité intéressée, qui les fera élever, nourrir et éduquer jusqu'à ce qu'ils soient capables de gagner leur vie.

Le système en usage au Portugal est donc mixte: il conserve certaines traditions latines et par ailleurs se rapproche du groupe des législations anglo-saxonnes en attribuant à la commune le soin de l'assistance.

Le contrôle des communes dans leur œuvre d'assistance est exercé par les *Juntes générales de district* qui sont des conseils administratifs régionaux, et, au degré supérieur, par la Direction générale de l'Assistance publique au Ministère de l'Intérieur.

Enfin, pour les *enfants en danger moral*, le très important décret du 25 mai 1911 crée la *tutoria*. La *tutoria* est un tribunal d'équité, qui ne peut, à proprement parler, être qualifié de tribunal, tant à cause des personnes auxquelles il étend son action qu'en raison de sa composition. En effet, d'une part, il ne s'occupe pas seulement des jeunes délinquants, mais aussi des enfants simplement en danger moral; d'autre part, il ne comporte pas que des juges: il se compose d'un président et de deux membres adjoints, dont le premier est un médecin nommé après concours et le second un professeur de lycée ou, à défaut, un instituteur élu annuellement par le Conseil scolaire (décret de 1911, art. 4 et suiv.).

Il y a 154 *Tutorias* d'arrondissement et trois *Tutorias* centrales à Lisbonne, Porto et Coïmbre, qui dépendent du Ministère de la Justice et des Cultes.

Un *Conseil supérieur* des services de juridiction et de tutelle des mineurs près du Ministère de la Justice est pourvu de fonctions consultatives, et agit aussi comme juridiction supérieure.

Ainsi, le Portugal ne fait pas exception aux tendances générales vers la centralisation. Les services d'assistance à l'enfance sont assujettis à l'immixtion et au contrôle de l'Etat.

## SECTION II

### Fonctionnement de la tutelle

Les enfants *confiés à l'Assistance publique* sont élevés dans des hospices, pouponnières, internats, établissements d'apprentissage, etc., et plus rarement chez des nourrices.

A titre d'exemple, signalons que pour les enfants d'âge scolaire, la *Junte* de Porto dispose de cinq établissements : une école agricole et une école professionnelle pour garçons et trois écoles ménagères pour les jeunes filles. De ces établissements les pupilles sortent capables de gagner leur vie ; les jeunes filles sont placées dans des familles qui prennent la responsabilité de les habiller, de les nourrir et de leur verser une certaine somme destinée à l'épargne et capitalisée par la *Junte* générale de district au nom de chaque protégée. Quant aux garçons, ils peuvent continuer à demeurer à l'hospice et à y être nourris en payant 40 % de leur salaire.

Les enfants qui *doivent être soumis au jugement des Tutorias* sont placés en observation pendant 6 mois au plus dans un pavillon spécial du refuge annexé à chaque *Tutoria* (décret de 1911, art. 108) ou confiés au refuge paroissial en attendant leur transfert au refuge de la tutelle (art. 111). Cette période d'observation est certainement une excellente mesure car elle permet de diriger avec plus de certitude les enfants sur les milieux qui leur conviendront. Ils peuvent par la suite être internés pour la durée de 2 à 6 ans dans une école de réforme ou une école correctionnelle.

Ceux qui sont simplement en *danger moral* ne demeurent pas dans les refuges ; ils sont immédiatement placés dans des établissements de bienfaisance et d'assistance ou d'éducation, selon les cas (décret du 15 mai 1925, art. 101, § 3). On peut aussi les confier à des familles adoptives qui se chargent volontairement de leur éducation. Ce mode de placement est recommandé par l'article 118, § 3, du décret de 1925.

Ils peuvent également être remis à la Fédération nationale des Institutions de protection de l'enfance, organisée par le décret du 15 mai 1925 et le décret n° 15162 du 5 mars 1928. Cette Fédération est une corporation d'utilité publique affiliée à l'Association internationale pour la Protection de l'Enfance, dont le siège est à Bruxelles ; elle constitue un organisme d'action sociale et de service auxiliaire de protection près des tribunaux. Elle a pour but notamment d'aider la *Tutoria* dans l'exécution de ses arrêts sur les mineurs délinquants et maltraités. A défaut d'institutions prêtes à assurer volontairement cette charge, la tutelle des mineurs peut être déférée par la *Tutoria* à l'Assistance publique (décret de 1911, art. 10, § 3).

L'article 117 du décret de 1925 dispose que « l'organisation et le fonctionnement des Commissions centrales et des Commissions

d'arrondissement de la Fédération seront précisés de façon à éviter toute confusion entre les services de l'Assistance publique et à favoriser leur action conjointe ».

Les mineurs internés dans des établissements d'éducation et d'assistance, par décision des *Tutorias* et dont les parents ou tuteurs auront été déchus de la puissance paternelle ou tutélaire, ne pourront communiquer avec les personnes de leur famille sans autorisation préalable de la Cour de tutelle (décret du 15 mai 1925, art. 117, § 6). La disposition est semblable à celle qui est appliquée dans le service des enfants assistés en France.

La protection exercée sur les enfants en danger moral est remarquable, et n'est peut-être pas sans avoir subi l'influence de la législation danoise. Ce serait d'ailleurs explicable, puisqu'il s'agit de deux pays de petite étendue qui peuvent utiliser des procédés d'assistance analogues.

# CHAPITRE IV

## Italie

Les œuvres d'assistance ont toujours été nombreuses en Italie. Avant même que, peu après la réalisation de l'unité nationale, l'Etat ait songé à légiférer sur la matière, les traditions de la charité catholique et l'importance de la natalité avaient amené les œuvres privées à un haut degré de développement.

Les Pouvoirs publics ne pouvaient se désintéresser de la question. Nous verrons le progrès de la législation jusque dans le premier quart du XX^e^ siècle ; puis comment le régime fasciste, soucieux de la grandeur nationale, a complété l'organisation jusqu'alors en usage.

### SECTION I

#### Les organismes d'assistance

L'Italie a toujours suivi la tradition de l'assistance par établissement public, qui caractérisait, au moins au début, les nations latines. Elle l'a suivie avec d'autant plus de facilité que « riche d'anciennes corporations et de fondations que les innovations venues de France n'avaient pas complètement détruites » (1), elle a simplement maintenu les œuvres privées de bienfaisance qui primitivement ne relevaient que de leurs statuts, et les a érigées en institutions publiques (loi du 17 juillet 1890), mais en les soumettant à un contrôle sévère de la part des Pouvoirs publics. Ainsi, l'Etat ne prend pas lui-même l'assistance en mains ; il assure le service en intégrant, dans les cadres qu'il détermine, les œuvres existantes.

Remarquons la conception très large d'« établissement public », beaucoup plus extensive que celle qui a cours en France. Certes, il est quelquefois difficile de distinguer les personnes morales de droit public, et les auteurs ne sont pas toujours d'accord pour déterminer un critérium ; mais sur le point qui nous intéresse, aucune difficulté : c'est la loi elle-même qui a expressément qualifié d'établissements publics les fondations nées de la volonté des particuliers dans le domaine de la bienfaisance.

(1) Cino Vitta, Les personnes morales de droit public en France et en Italie, *Mélanges Hauriou*, Sirey, 1929, p. 807.

La loi italienne fait confiance aux institutions charitables dont se défiait l'esprit révolutionnaire français ; par contre, elle se montre « bien plus envahissante que la loi française à l'égard des simples intérêts privés » (1).

Nous étudierons les établissements publics chargés de l'assistance à l'enfance, en insistant sur le contrôle étroit qui leur est imposé.

Avant 1925 : *Les organismes d'assistance communaux.* — Dans chaque commune, une Congrégation de charité (loi du 17 juillet 1890, art. 3) groupe obligatoirement toutes les œuvres aumônières (art. 56), sauf quelques institutions énumérées par l'article 59 : établissements de bienfaisance pour les enfants en nourrice, asiles et institutions pour l'enfance, établissements hospitaliers et asiles d'aliénés des grandes villes.

La Congrégation de charité est composée de cinq membres au moins élus par le Conseil communal. Un certain nombre d'incompatibilités sont édictées (art. 4 et 6).

Une loi de 1862 confiait à cette Congrégation l'assistance aux enfants trouvés ; la loi de 1890, outre des devoirs d'assistance aux adultes, l'oblige à pourvoir aux mesures administratives et judiciaires d'assistance et de tutelle des orphelins et des mineurs abandonnés (art. 8, 55 b).

La création de la Congrégation de charité constitue un effort de centralisation d'une grande partie des œuvres de bienfaisance existant dans l'intérieur d'une commune.

*Le contrôle.* — Une tutelle administrative sévère pèse sur les Congrégations de charité et sur les institutions de bienfaisance non intégrées dans les Congrégations. Elle émane à la fois d'institutions partiellement décentralisées et de représentants directs du pouvoir central.

Les institutions partiellement décentralisées qui exercent le contrôle sont, au *premier degré*, *les Commissions provinciales de l'Assistance publique*, créées par la loi du 18 juillet 1904, qui héritent une partie des attributions des Conseils provinciaux administratifs dans la surveillance de l'enfance abandonnée (loi de 1890, art. 35) et ont pour but de coordonner les différentes formes d'assistance dans la province. Elles sont présidées par le préfet et comprennent huit membres dont deux de droit : un conseiller de préfecture et le médecin provincial, trois élus par le Conseil provincial, trois nommés par décret royal dont un membre du collège des *probi-viri* (conseils de prudhommes) [art. 1er] ; l'élément issu de l'élection est ainsi en minorité.

(1) Cino Vitta, *op. cit.*, p. 807.

Au *second degré*, l'article 14 institue au Ministère de l'Intérieur un *Conseil supérieur de l'Assistance et de la Bienfaisance publiques* qui doit être obligatoirement consulté sur les projets de lois.

Le contrôle est, de plus, effectué par les *représentants directs du pouvoir central:* préfet et ministre. Dans chaque province, un conseiller de préfecture désigné par le préfet est spécialement chargé de veiller à l'application de la loi (art. 44). Le préfet peut proposer au Ministère toutes mesures qu'il jugera nécessaires et ordonner l'inspection des services.

Enfin, le Ministre de l'Intérieur exerce la haute surveillance sur la bienfaisance privée (art. 44). Il doit présenter chaque année au Sénat et à la Chambre « un rapport sur les mesures de *centralisation*, de groupement et de transformation des institutions publiques de bienfaisance » (art. 102). La dissolution des institutions qui ne se conforment pas aux dispositions en vigueur peut être prononcée par décret royal. L'autorité supérieure a la possibilité d'annuler les délibérations contraires aux lois (art. 52) et même de se substituer, par un délégué spécial, à l'institution qui refuserait d'accomplir un acte obligatoire. L'article 17 de la loi crée, en outre, des inspecteurs généraux.

Ainsi, l'assistance aux enfants, de même que l'assistance aux adultes, demeure confiée aux établissements publics de la commune, avec ingérence de plus en plus marquée du pouvoir central dans le contrôle.

L'inconvénient du système était que les Congrégations de charité ne disposaient pas toujours, dans le cadre communal, des moyens économiques appropriés à l'importance de leur rôle. Quant à la Commission provinciale d'assistance, ses membres sont absorbés par des occupations bien différentes et leur tâche est très vaste. « Si la loi de 1904 avait crée, comme en France, un fonctionnaire spécial et non un corps collégial pour l'application, elle aurait mieux atteint son but » (1).

Compléments apportés par la législation fasciste. — Ce sera l'œuvre de la législation fasciste de compléter l'organisation existante tout en développant le contrôle en usage.

Plus encore qu'un régime libéral, un régime autoritaire ne saurait se désintéresser des problèmes d'assistance à l'enfance; les buts humanitaires sous lesquels la Puissance publique dissimule quelquefois les

(1) M^lle^ Fanny Dalmazzo, *La tutela sociale dell'Infanzia abbandonata e traviata*, Bosca, Turin, 1910.

causes profondes de son intervention ne sont même pas allégués. Il reconnaît sans détour qu'il veut réaliser la défense et la préservation de la race dans l'intérêt supérieur de l'Etat, obtenir un accroissement démographique (M. Sileno Fabbri intitule le premier chapitre de sa brochure, *l'Opera Nazionale per la protezione della Maternita e dell' Infanzia* « Il numero come forza nella vita dei popoli ») et réaliser une fin politique.

La législation est abondante :

Loi du 10 décembre 1925 ;

Décret-loi du 21 octobre 1926, n° 1904 ;

Règlement d'administration publique du 15 avril 1926, n° 718 ;

Décret-loi du 8 mai 1927 sur l'organisation du service d'assistance aux enfants illégitimes abandonnés ou exposés à l'abandon, qui reprend toute la matière du décret du 10 décembre 1923 ;

Règlement du 29 décembre 1927 ;

Lois du 13 avril 1933, n$^{os}$ 298 et 312 ;

Loi du 24 décembre 1934.

Toutefois, cette réglementation ne vise pas à détruire les initiatives privées, les ressources locales, les organisations traditionnelles, mais seulement à discipliner les unes et les autres. Elle n'a pas à pénétrer dans la gestion directe des institutions charitables et ne se substitue pas davantage à l'administration provinciale (ainsi, le service d'assistance à l'enfance abandonnée reste en droit à la charge des administrations déjà investies) ; mais elle coordonne, contrôle et, en certains cas, subvient au moins partiellement aux dépenses.

*Les nouveaux organismes. — Leur nature.* — En résumé, la loi crée de nouveaux organismes avec des fonctions de complément, de surveillance et de propagande. Ils sont hiérarchisés dans l'Œuvre nationale pour la Protection de l'enfance *(Opera Nazionale per la protezione della Maternita e dell'Infanzia)* dont les attributions sont nombreuses : assistance à la maternité, protection des enfants placés hors de leur foyer, des mineurs délinquants, des mineurs matériellement et moralement abandonnés (en accord avec la Congrégation de charité), intervention dans les cas motivant la déchéance de puissance paternelle, surveillance du travail des enfants, rééducation des anormaux, diffusion des règles d'hygiène générale et de prophylaxie antituberculeuse.

Quelle est la nature des organismes ainsi créés ? Un Etat maître des énergies individuelles comme veut l'être l'Etat fasciste, a-t-il pris en mains directement une certaine partie des fonctions d'assistance ?

Non, il s'est contenté de suivre la tradition italienne en multipliant les établissements publics sous le contrôle direct de l'autorité administrative.

Toutefois, il semble que ces établissements publics n'aient plus tout à fait la même nature que les établissements de bienfaisance visés par la loi de 1890. La loi nouvelle n'emploie pas la dénomination « institution ou établissement public », et les commentateurs utilisent souvent l'expression nouvelle d'œuvre ou d'établissement para-étatique *(parastatale)*, ce qui semble impliquer l'introduction d'une catégorie de personnes morales jusque-là inconnues du droit public italien.

En droit français, il y a, à côté des établissements publics, les établissements d'utilité publique qui sont, dit Hauriou, « des associations ou des fondations d'origine privée qui gèrent des services d'intérêt public, mais qui ne sont pas érigées en services publics bien que l'administration leur accorde souvent une subvention ».

Les œuvres para-étatiques ont la plupart des caractères des établissements d'utilité publique du droit français: elles gèrent des services d'intérêt public bien qu'elles ne soient pas constituées en services publics et elles reçoivent de très importantes subventions qui forment l'essentiel de leurs ressources; mais une différence capitale les en sépare: c'est qu'elles ne sont pas issues de l'initiative privée; elles ont une origine étatique; elles ont été formées à la requête de l'Etat, on pourrait même dire sur son ordre.

Aussi, peut-on penser que si les établissements français d'utilité publique se trouvent sur la limite du droit privé et du droit public, les œuvres parastatales italiennes penchent davantage vers le droit public.

Sans porter le titre d'établissements publics, qui était cependant conféré par la loi de 1890 à des institutions dont l'origine était la volonté des particuliers, elles ont un caractère public plus marqué puisqu'elles sont créées par la volonté de l'Etat.

Peut-être pourrait-on les classer à mi-chemin entre le service public et l'établissement public tel que les conçoit la loi italienne.

*Leur composition.* — Quoi qu'il en soit, les organismes de l'Œuvre Nationale qui renforcent les institutions existantes sont: dans chaque commune, un Comité de patronage; dans la province, une Fédération provinciale, et au-dessus d'eux, le Conseil central.

1° Le Conseil central. — Depuis les modifications importantes apportées par la loi du 13 avril 1933, n° 298, aux divers organes de l'Œuvre Nationale, le Conseil central est composé de 13 membres

nommés par décret royal sur la proposition du Ministre de l'Intérieur. Ils sont désignés, un par le secrétaire du Parti national fasciste, deux par le Ministre de l'Intérieur et cinq respectivement par les Ministres des Affaires étrangères, des Finances, de la Justice, de l'Education nationale et par les corporations, — tous choisis parmi les fonctionnaires d'un certain rang, — un par la Commission nationale des Assurances sociales et un par la Croix Rouge italienne; trois sont choisis par le Ministre de l'Intérieur parmi les personnes particulièrement qualifiées en matière d'assistance maternelle et infantile (1).

Le Conseil est renouvelable en entier tous les quatre ans.

Le président, le vice-président et un membre du Conseil désigné par le Ministre de l'Intérieur forment l'Assemblée exécutive *(Giunta esecutiva)* qui peut prendre les décisions urgentes.

La révocation des membres est possible par décret royal sur la proposition du Ministre de l'Intérieur (loi du 13 avril 1933, art. 2).

C'est au moyen de ses organismes locaux: Fédérations provinciales et Comités de Patronages, que l'Œuvre nationale *(O. N. M. I.)* pourvoit à ses buts.

2° La Fédération provinciale. — La Fédération a son siège au chef-lieu de chaque province, dans un local fourni gratuitement par celle-ci et séparé des autres administrations.

Elle est dirigée par un Conseil de 11 membres (2) comprenant un président et un vice-président qui sont, de droit, respectivement, le *Preside* de l'Administration provinciale ou un gouverneur délégué par lui, et la trésorière provinciale du Faisceau féminin ou sa déléguée.

Font de droit partie du Conseil:

— le conseiller de préfecture préposé au service de l'assistance et de la bienfaisance publiques.

— le médecin provincial.

— le président du tribunal ou un juge délégué.

Les six autres membres sont nommés, un par le secrétaire de la Fédération provinciale des Faisceaux de combattants, quatre par le préfet, dont un médecin spécialisé en obstétrique, un autre spécialisé en pédiatrie et deux représentants des institutions publiques et privées de protection de la maternité et de l'enfance, enfin, un par le président de l'Œuvre Nationale choisi parmi les membres associés résidant dans la province.

---

(1) La loi de 1933 a réalisé une diminution sensible du nombre des membres, qui était fixé à 38 par le décret-loi du 21 octobre 1926.

(2) Le décret de 1926 fixait leur nombre à 21.

Les membres qui ne sont pas de droit peuvent être révoqués par décret du préfet, avec recours possible au Ministre de l'Intérieur (loi du 13 avril 1933, art. 7).

Le rôle de la Fédération est le même dans la province que celui de l'Œuvre Nationale dans le royaume, c'est-à-dire de coordonner l'activité des Comités de patronage et de développer la bonne marche des services.

3° Le Comité de Patronage. — Il se compose d'un président de droit : le *Podestà* (maire) ou son délégué (1), d'une vice-présidente de droit, la secrétaire du Faisceau féminin, qui remplace le président en cas d'absence ou d'empêchement.

Six autres membres de droit sont :

— le secrétaire du Faisceau des Combattants ou son délégué,

— un magistrat désigné par le président du tribunal,

— l'officier sanitaire de la commune,

— le président de la Congrégation de charité,

— le directeur d'école ou un instituteur,

— un prêtre désigné par le préfet.

Le choix des autres membres doit être soumis à l'approbation du Conseil directeur de la Fédération (loi de 1933, art. 9) De ce choix dépend le bon ou le mauvais fonctionnement des Comités; aussi la préférence doit-elle aller aux mères de familles fascistes et aux personnes d'une probité et d'une compétence assurée (2).

Quand on rencontre des difficultés dans le choix des patrons et des patronnesses, le Comité peut fonctionner avec les seuls membres de droit.

Dans les villes de plus de 50.000 habitants, le Comité de patronage peut créer un Comité adjoint lequel n'est pas autonome et doit travailler sous la direction du Comité.

La composition de ces divers organismes, telle qu'elle résulte des modifications de la loi du 13 avril 1933, fait ressortir deux points importants :

— d'une part, l'union réalisée de droit entre les organes centraux et locaux de l'Œuvre Nationale, et les organes centraux et

---

(1) Aux termes du décret du 15 avril 1926 (art. 106), le président était élu dans son sein par le Comité lui-même.

(2) Sileno Fabbri. — *Direttive e chiarimenti intorno allo spirito informatore della législazione riguardante l'O. N. M. I. e alle sue pratiche applicazioni,* Stabilimento Tipografico Ditta Carlo Colombo, Roma, 1933, p. 35.

locaux de l'Etat et des autres œuvres semi-étatiques *(parastatales)* avec lesquelles ils ont des rapports.

— d'autre part, l'union de droit entre l'Œuvre et le parti.

« Ce contact direct a l'avantage de réaliser la plus efficace collaboration entre les organes de l'Œuvre Nationale, ceux de l'Etat, des provinces, des communes et du Parti.

« La présidence du Conseil directeur de chaque Fédération appartient de par la loi au Président de la Province, de même que celle de chaque comité de patronage, au Podestat, unissant ainsi sans les confondre, dans une même autorité, l'action de l'administration locale et de l'Œuvre Nationale.

« Il en résulte que le personnel de l'administration locale peut être utilisé par l'Œuvre Nationale.

« Pour la Fédération, le personnel est constitué, en ce qui concerne la partie administrative, par le secrétaire et les fonctionnaires de l'administration provinciale, et, pour la partie technique (hygiène, service social), par un personnel spécialisé.

« Pour le Comité de patronage, les fonctionnaires de la commune (excepté dans les communes importantes) peuvent normalement assurer la partie administrative.

« De même, l'article 9 du décret du 15 avril 1926 prévoit que l'Œuvre Nationale peut utiliser des fonctionnaires et des employés qui continuent à faire partie des cadres du Ministère de l'Intérieur.

« Le fait que les *Presidi* et les *Podestà* sont de droit les présidents respectifs des Fédérations et des Comités de patronage ne signifie pas que ces deux organes locaux de l'Œuvre forment partie intégrante de l'administration provinciale ou communale. Ils demeurent organes locaux de l'Œuvre Nationale : le *Preside* et le *Podestà* dans l'exercice de leurs fonctions de président de Fédération ou de Comité de patronage, sont investis du pouvoir émanant de la loi spéciale de l'*O. N. M. I.* et non de la loi sur les Communes et les Provinces.

« Cette précision a son importance ; c'est ainsi qu'en cas d'empêchement ou d'absence, le *Préside* ne peut être remplacé par le *Vice-Préside* (fonctionnaire provincial) mais doit l'être par la Vice-Présidente, trésorière du Faisceau féminin » (1).

L'Œuvre nationale, bien qu'autonome, demeure soumise à la surveillance du Ministre de l'Intérieur qui doit approuver les bilans et les comptes (décret du 15 avril 1926, art. 35) et peut révoquer les membres des assemblées de l'Œuvre.

---

(1) Sileno Fabbri, op. cit., « *Direttive* » p. 24 et 25.

## SECTION II

### Fonctionnement de l'assistance

§ 1er. — *Fonctionnement de l'assistance à l'égard de l'enfant.*

On assiste l'enfant en le recevant dans un hospice d'enfants trouvés *(brefotrofi)* ou dans un établissement analogue ou, s'il n'en existe pas, dans des salles de réception provinciale dont la création est décidée par l'Œuvre Nationale en accord avec l'administration provinciale (règlement du 29 décembre 1927, art. 1er).

La législation italienne s'efforce d'obtenir la reconnaissance de l'enfant par sa mère; on interroge discrètement la mère elle-même ou la personne qui présente l'enfant. Si la mère consent à la reconnaissance, elle peut être recueillie avec son enfant, dans un asile ou dans un *brefotrofi*, à condition qu'elle l'allaite; ou bien, si elle le conserve à son propre domicile, elle reçoit un trousseau et un salaire semblable à celui d'une nourrice.

Il ne s'agit plus alors d'enfants complètement soustraits aux institutions protectrices du droit privé, mais plutôt d'enfants secourus dont nous aurons à parler dans notre Livre II.

Si la mère n'élève pas son enfant mais si elle l'a reconnu, « elle a le droit d'être informée du nom et de la résidence de la nourrice chez qui l'enfant est placé, pour pouvoir par la suite le retirer » (art. 26 du règlement). Cette disposition a d'ailleurs un caractère exceptionnel qui se conçoit puisqu'elle aboutirait à faire élever l'enfant aux frais des collectivités et à autoriser sa remise à la mère, quand il n'est plus une charge et peut, au contraire, par son travail, devenir une source de revenus.

Comme on le voit, l'Œuvre Nationale a le grand désir d'encourager la reconnaissance de l'enfant par sa mère, et les facilités ne sont pas épargnées à cette dernière pour lui rendre plus aisés ses devoirs maternels.

Si l'enfant admis à l'hospice est illégitime non reconnu, les fonctions de tutelle sont confiées au Conseil d'administration de l'hospice qui, s'il le juge utile, peut élire, pour remplir cette fonction, l'un de ses membres (art. 262 du Code civil). C'était le système en usage en France avant la loi de 1904.

La loi fixe les dispositions à suivre pour l'organisation des hospices d'enfants trouvés: choix du personnel, règles d'hygiène à observer, etc. Le directeur de l'établissement doit être un médecin spécialisé en puériculture. Ces institutions sont soumises à la surveillance de l'*O. N. M. I.*

Les enfants peuvent être placés en nourrice à l'extérieur de l'établissement, en observant les règles déterminées par les articles 33 et suivants du règlement du 29 décembre 1927. Les personnes qui reçoivent des enfants doivent être en bonne santé ainsi que leur famille et satisfaire aux conditions fixées par l'hospice.

La période d'allaitement terminée, si les enfants ne sont pas retirés de l'assistance publique, ils passent à une section spéciale de l'hospice jusqu'à l'âge de trois ans; ils sont ensuite envoyés dans d'autres institutions ou confiés à des particuliers, de préférence à la campagne (règlements du 29 décembre 1927, art. 32, et du 15 avril 1926 art. 176 et suivants).

Les enfants de plus de douze ans sont mis en apprentissage dans une profession agricole ou industrielle, après entente entre l'employeur et le Comité de patronage (règlement du 15 avril 1926, art. 179). Quant aux économies provenant de leur travail, elles sont placées sur un livret de Caisse d'épargne postale (règlement du 15 avril 1926, art. 231).

### § 2. — *Voies et moyens: Régime financier.*

Les ressources de l'*O. N. M. I.* sont définies par l'article 7 de la loi du 10 décembre 1925 modifié par l'article 6 de la loi du 13 avril 1933, n° 298.

Elles comportent:

1° Une contribution de l'Etat déterminée annuellement par la loi de finances;

2° Les fonds destinés à l'assistance des enfants pauvres et qui peuvent être considérés comme subsides à caractère indéterminé;

3° Un pourcentage fourni par les monts-de-piété;

4° Un pourcentage fourni annuellement par les grands instituts de crédit;

5° Le quart de la taxe de séjour dans les stations touristiques;

6° Les contributions des membres associés;

7° Les revenus du patrimoine de l'Œuvre, les donations, subventions, etc.

Le décret du 8 mai 1927 met à la charge des administrations locales et des institutions autonomes les enfants illégitimes non reconnus (1).

C'est également l'administration locale qui devait asurer l'assistance des enfants illégitimes reconnus par la mère, sous le régime de la loi de 1923, mais la loi du 8 mai 1927 en impose la charge partielle à l'*O. N. M. I.*

La loi du 13 avril 1933, n° 312, est venue préciser la mesure d'intervention financière de l'Œuvre Nationale :

*Art. 1er.* — « Les dépenses pour le service d'assistance aux enfants trouvés et aux illégitimes, non reconnus par leur mère sont avancées par la province et sont à la charge de celle-ci et des communes respectives dans une proportion déterminée par décret royal.

« Les dépenses pour le service d'assistance aux enfants illégitimes reconnus par leur mère sont avancées par la province ; elles sont, pour un tiers, à la charge de l'*O. N. M. I.*, et, pour le reste, sont réparties en proportion égale entre la province et les communes respectives.

« Les quote-parts assignées aux communes sont réparties entre elles par l'administration provinciale en raison de la population légale attestée par le recensement général du royaume et la répartition en est rendue exécutoire par le préfet.

« Dans le cas où il existe des hospices d'enfants trouvés autonomes ou des institutions publiques pour le placement en nourrice à l'extérieur, qui, en vertu de leurs statuts, doivent pourvoir à l'assistance des enfants d'inconnus trouvés dans une commune et des enfants illégitimes nés dans la commune même, la commune est exempte de contribution...

« Pour obtenir la contribution, dont il est question au second paragraphe du présent article, aux dépenses dassistance des illégitimes reconnus par la mère seule, les administrations provinciales doivent communiquer à l'*O. N. M. I.* copie de leur bilan et de leurs comptes annuels.

« Ne sont pas tenues à cette communication les administrations provinciales qui, en vertu de leurs règlements, pourvoient à l'assistance desdits enfants sans contribution de l'Œuvre. »

---

(1) Quant à l'assistance des enfants légitimes abandonnés basée sur la loi du 10 décembre 1925, elle n'a qu'un caractère purement facultatif ; c'est une lacune dangereuse qui, dans les grands centres surtout, conduit à faire préférer l'union libre pour profiter des avantages de la loi (Sileno Fabbri, p. 147).

Le nombre des enfants entretenus par l'*O. N. M. I.* s'accroît d'année en année :

| | | |
|---|---|---|
| En 1927..... | 4.800 | illégitimes reconnus |
| 1928..... | 12.000 | — |
| 1929..... | 15.270 | — |
| 1930..... | 27.580 | — |
| 1931..... | 38.155 | — |
| 1932 près de ..... | 40.000 (1). | — |

Le bilan des dépenses de l'*O. N. M. I.* en 1933, communiqué par M. Sileno Fabbri, Président du Comité directeur, fait ressortir l'assistance des enfants illégitimes reconnus comme constituant le poste de dépenses le plus important.

| | |
|---|---|
| Assistance aux futures mères et aux nourrices. | 5.581.391 lires |
| Centres d'assistance maternelle créés et gérés directement par l'*O. N. M. I.*..... | 16.057.165 — |
| Assistance aux enfants légitimes de moins de trois ans..... | 5.261.000 — |
| Chaires ambulantes de puériculture..... | 3.027.867 — |
| Assistance aux enfants légitimes abandonnés au-dessus de trois ans..... | 33.546.899 — |
| Subventions aux asiles infantiles..... | 2.285.791 — |
| Assistance des enfants illégitimes reconnus (2) | 39.500.000 — |

A ces dépenses de l'Œuvre s'ajoutent celles consenties par les provinces pour les enfants laissés à leur charge et dont le total n'est guère moins élevé.

« Si la législation fasciste a doté l'assistance curative et préventive d'heureuses innovations elle n'en a pas cependant modifié les assises. Les institutions publiques de bienfaisance et d'assistance demeurent le fondement de l'édifice.

« L'Etat légifère, mais son action diffère essentiellement de celle qu'il exerce en France sur la matière. La différence se révèle notamment en ce qui concerne l'organisation des ressources. En France, l'organisation de l'assistance incombe en général au Conseil général

---

(1) Sileno Fabbri, *L'assistenza de la Maternita e dell' Infanzia in* Italia, Roma, Anacreonte Chiuraz-et figlio éditerus, 1933, p. 134 et 135.

(2) Statistique publiée par le *Corriere della Sera de Milan* en mai 1934, cité dans le *Bulletin international de Protection de l'enfance,* 1934, n° 135.

et l'administration, au Préfet. En Italie, Etat, provinces et communes n'interviennent que subsidiairement ; ils ont un pouvoir de tutelle et non de direction.

« Plus sensible encore est la différence relative aux voies et moyens. Si l'Etat, les départements et les communes couvrent, suivant des barêmes établis, les dépenses de nos principales lois d'assistance, en Italie ce concours financier est modique. Il incombe surtout aux œuvres nationales, aux corporations et la législation fasciste a suivi le système adopté avant l'avènement du nouveau régime. » (1).

Cependant, il faut bien souligner l'accroissement du contrôle central, et l'Œuvre Nationale, pour autonome qu'elle soit, n'en est pas moins dans une dépendance très étroite des Pouvoirs publics et n'existe que par leur volonté.

---

(1) Astima. — L'Assistance et la bienfaisance en Italie, *Revue philanthropique,* juin 1934.

# CHAPITRE V

## Belgique

### SECTION I

#### L'organisme d'assistance

Avant 1925 : *L'hospice et le bureau de bienfaisance.* — L'Assistance publique est une création de la Révolution française de 1789. Auparavant, la mission de secourir les indigents, les orphelins et les malades incombait à la charité privée, en fait aux corporations religieuses. La Constitution de 1791 les ayant supprimées a dû leur substituer autre chose.

France et Belgique étant à l'époque sous le même régime, l'organisation de l'Assistance publique était l'œuvre des mêmes lois : loi du 16 vendémiaire an V qui organise les hospices civils, loi du 7 frimaire an V relative aux bureaux de bienfaisance.

Quand l'assistance à domicile ne pouvait pas être utilisée, les enfants énumérés dans le décret du 19 janvier 1811 recevaient l'assistance des hospices conformément à la loi du 15 pluviôse an XIII qui les plaçait sous la tutelle des Commissions administratives.

Jusqu'en 1925, la situation devait rester telle que l'avait établie la législation de la Révolution et de l'Empire (1), c'est-à-dire la même que ce qu'elle était encore théoriquement en France au début du XX^e^ siècle.

---

(1) Ce n'est point à dire qu'aucune disposition législative n'intervint en Belgique pendant un siècle; il y eut notamment une loi du 30 juillet 1834, une autre du 14 mars 1876 puis du 27 novembre 1891 (cette dernière toujours en vigueur) réglementant le domicile de secours. La règle générale en la matière est que l'assistance est fournie par la commune sur le territoire de laquelle se trouve l'indigent au moment où l'assistance devient nécessaire; mais s'il n'habite pas cette commune depuis trois ans, le remboursement des frais exposés est réclamé à la commune dans laquelle l'indigent a habité en dernier lieu pendant trois années consécutives.

Des dispositions spéciales précisent que « les enfants nés de père et de mère inconnus, les abandonnés, orphelins, aliénés et sourds-muets dont le domicile de secours ne peut être autrement déterminé ont pour domicile de secours la commune sur le territoire de laquelle ils ont été trouvés » (art. 4). L'enfant légitime ou légitimé a pour domicile de secours la commune où son père habitait au moment de sa naissance, l'enfant naturel, celle où sa mère habitait.

Point de départ commun dans l'une et l'autre nations, cheminement longtemps parallèle, puis, dans le premier quart du XX^e^ siècle, aboutissement différent.

A la suite d'un projet élaboré de 1895 à 1900, la loi du 10 mars 1925 a réorganisé l'Assistance publique en Belgique. Ce texte concerne tous les assistés, adultes et enfants; ces derniers ne sont pas l'objet d'un texte spécial analogue à la loi française du 27 juin 1904.

Recherchons tout de suite si la tutelle administrative s'étend aux mêmes groupes d'enfants qu'en droit français.

La loi française du 24 juillet 1889 confie généralement à l'Assistance publique les enfants de parents déchus; c'est assez rare que la tutelle soit constituée dans les termes du droit commun. Le droit belge, même après les modifications de 1925, maintient l'énumération du décret de 1811 et ne vise pas les enfants moralement abandonnés. Pour eux, après la déchéance, c'est au Conseil de famille qu'il appartient de prendre les mesures de protection à l'égard des enfants comme s'ils étaient orphelins (loi du 15 mai 1912, art. 5). La tutelle est constituée dans les termes du droit commun. Le Conseil de famille désigne le tuteur; s'il ne trouve personne pour exercer cette fonction, il peut confier l'enfant à une œuvre charitable ou à la Commission d'assistance. Dans ce dernier cas seulement, il est placé sous la tutelle de cette Commission (art. 78). La disposition française semble meilleure car il est assez difficile de trouver un tuteur qualifié dans l'entourage de parents déchus.

Enfin, il n'est pas prévu que les mineurs délinquants (loi du 15 mai 1912) puissent être confiés, même dans des cas limitativement énumérés, aux Commissions d'assistance. Ils sont internés dans des établissements d'Etat.

Ainsi, les catégories d'enfants soumises à la tutelle de l'Assistance publique sont un peu moins nombreuses qu'en France.

Depuis 1925 : *La Commission d'assistance communale ou intercommunale.* — Cette remarque faite, constatons que la loi belge de 1925, au contraire de la loi française, maintient l'assistance par établissements publics. Elle reste dans la tradition latine, mais l'établissement public investi de la charge d'assistance est modifié : c'est une Commission d'assistance communale ou intercommunale qui résulte de la fusion des bureaux de bienfaisance et des hospices civils. Pour exercer les fonctions de tuteur des enfants assistés, la Commission désigne un de ses membres et les autres forment le Conseil de tutelle (art. 78).

La loi a été inspirée par un souci d'unification et surtout par le désir d'une meilleure utilisation des ressources. Maintenir l'assistance dans le cadre des établissements publics des communes peut constituer une mauvaise administration. Les ressources sont trop limitées, les charges trop lourdes; les administrations qui veulent ou peuvent s'occuper des indigents font défaut. Mieux vaut élargir la base, grouper plus économiquement les services et, en même temps, ne plus se limiter à l'assistance curative mais envisager aussi l'aspect préventif; c'est pourquoi la loi a autorisé la création des *Commissions d'assistance intercommunales.* Cette tendance à préférer l'assistance donnée par un groupement plus important, nous la retrouverons dans un certain nombre de pays et notamment en Angleterre.

Malgré les bonnes intentions du législateur, les résultats n'ont pas été ceux que l'on espérait. Depuis 1925, aucune Commission intercommunale n'a été créée. Le projet rendait obligatoire la constitution des Commissions intercommunales, mais l'obligation fut malheureusement transformée en faculté par le vote des Chambres.

« Les Commissions jouissent d'une indépendance à peu près complète dans l'emploi du revenu de leur patrimoine, mais pour la plupart d'entre elles, ce patrimoine est insignifiant ou inexistant. Dès lors, elles ne peuvent se procurer de ressources qu'en les demandant à la commune, c'est-à-dire en dernière analyse au contribuable »(1). Or, le Conseil municipal, pour éviter l'impopularité qui résulterait d'impôts excessifs, réduit au minimum sa participation. Sans doute, on a créé un fonds provincial d'assistance qui peut venir en aide à la Commission lorsque les charges de la commune sont excessives, mais sa subvention ne peut dépasser celle de la commune et reste exceptionnelle, limitée et précaire.

*La Commission d'assistance communale* est composée de cinq membres au moins (art. 8), nommés directement par le Conseil communal pour six ans. Les femmes peuvent en faire partie (art. 15). Pour un maximum d'un tiers, la Commission peut être composée de conseillers communaux. Les membres des Commissions d'assistance exercent leurs fonctions gratuitement (art. 24). Le secrétaire et le receveur sont nommés par la Commission qui fixe leur traitement et peut les révoquer. Des incompatibilités sont édictées par la loi (art. 92, 93 et 94).

« Il faut bien avouer que, dans les petites communes, les membres des Commissions d'assistance ou des comités spéciaux qui peuvent être constitués par elles ne sont pas toujours préparés à une tâche pour laquelle il faut plus que du bon sens et la volonté de bien faire » (2).

---

(1) et (2) Dr René Sand, *La Belgique sociale,* Office de publicité, 36, rue Neuve, Bruxelles, 1933, pp. 147 et suiv.

*Décentralisation et contrôle du pouvoir central.* — L'organisation du service révèle une assez large décentralisation.

Les membres de la Commission sont désignés par des corps élus. Ce sont encore des corps élus qui exercent en partie la surveillance : le Conseil communal à l'égard des Commissions d'assistance, la Députation permanente (1) vis-à-vis des Commissions d'assistance intercommunales. Cette latitude laissée aux pouvoirs locaux s'explique peut-être par l'obligation de respecter les coutumes et de ne point heurter le désir d'indépendance réciproque des pays flamands et wallons.

Cependant, le pouvoir central n'est pas dépourvu de toute action, et la loi de 1925 a accentué ses moyens de contrôle. C'est à lui qu'appartient l'approbation des budgets ; c'est lui qui peut procéder à l'inscription d'office aux budgets des communes des sommes nécessaires au service (art. 63). Enfin, un Conseil supérieur de l'Assistance publique est institué près du Ministère de la Justice (art. 97) et des inspecteurs peuvent être désignés par arrêté royal (art. 95) ; mais ils sont trop peu nombreux pour intervenir efficacement dans les 2.671 communes belges.

Ainsi, l'organisation de l'assistance après la réforme de 1925 est demeurée insuffisante, et au Congrès national d'Assistance publique et privée d'Anvers, en juillet 1930, M. Rombaut, secrétaire de la Commission d'assistance d'Anvers, a pu affirmer que « les petites communes n'ont un système d'assistance qu'en théorie » (2).

Aussi est-il à prévoir qu'une modification interviendra plus ou moins prochainement pour donner à l'assistance belge une autre base que l'établissement public *communal.*

## SECTION II

### Fonctionnement de la tutelle

La Commission d'assistance a la puissance paternelle sur les enfants cités à l'article 76 de la loi de 1925. Elle exerce par conséquent ses pouvoirs sur les biens de l'enfant et sur sa personne.

---

(1) La députation permanente est une Commission de six membres que le Conseil provincial choisit dans son sein.

(2) *Congrès national d'Assistance publique et privée, de Prévoyance sociale et d'Hygiène publique d'Anvers,* Anvers, juillet 1930, pp. 32-33.

*Pouvoirs sur les biens.* — L'administration des biens est confiée au receveur de la Commission. La garantie de la tutelle est constituée par son cautionnement et non par une hypothèque légale prise sur ses biens (art. 80).

« Les capitaux qui appartiennent ou échoient aux enfants confiés à une Commission d'assistance sont placés à la Caisse générale d'épargne et de retraite. Les revenus des biens et capitaux appartenant aux enfants confiés à une Commission d'assistance sont perçus jusqu'à leur départ au profit de celle-ci, à titre de remboursement des frais de leur nourriture et de leur entretien » (art. 81).

« Si l'enfant confié à une Commission d'assistance vient à mourir et qu'aucun héritier ne se présente, ses biens appartiennent à la Commission, laquelle peut être envoyée en possession à la diligence du receveur et sur les conclusions du Ministère public.

« Les héritiers qui se présenteraient ultérieurement ne pourront répéter les fruits que du jour de la demande.

« Les héritiers qui recueilleraient la succession seront tenus d'indemniser la Commission d'assistance pour les dépenses occasionnées par l'enfant décédé, sauf à compenser les revenus perçus par elle » (art. 82).

Les dispositions sur la gestion des biens sont, on le voit, assez voisines de celles de la loi française de 1904.

*Pouvoirs sur la personne.* — Ils comprennent notamment les droits de garde, d'éducation, de correction, de consentement au mariage, d'émancipation. Le droit de garde et celui d'éducation entraînent la nécessité de pourvoir au placement de l'enfant.

La Belgique ne pratique pas dans une large mesure le placement familial; les orphelinats, les asiles familiaux (petites familles artificielles à qui sont confiées une douzaine d'enfants, comme en Angleterre) recueillent la plus grande partie des enfants assistés.

Ainsi, au 1er janvier 1930, 8.815 enfants étaient à la charge des Commissions d'assistance publique, dont:

3.005 dans des orphelinats privés;
3.286 dans des orphelinats officiels;
1.938 dans des familles;
536 chez des particuliers (1).

Les grandes villes ont généralement organisé des établissements spéciaux pour le placement de leurs pupilles; dans les localités moin-

(1) Statistique citée par Maquet, *La Protection des Orphelins*, l'Œuvre nationale de l'Enfance, août-septembre 1932.

dres, les bureaux de bienfaisance, en l'absence d'hospices, confient leurs protégés à l'hospice le plus voisin, à un établissement privé ou à un nourricier.

« Beaucoup de Commissions d'assistance manquant de ressources ne pratiquent pas assez le placement familial. On devrait utiliser plus souvent le recours possible à l'égard des décisions des Commissions d'assistance devant un Comité de conciliation (art. 94) et que trop souvent les personnes qui s'intéressent à un orphelin ignorent » (1).

Pour faciliter le placement des enfants, on a imaginé, dans certaines provinces, des méthodes ingénieuses. Dans le Limbourg, par exemple, on a réalisé une sorte d'union entre l'Assistance publique et les œuvres privées.

« Dans cette province, il n'existe pas d'établissements officiels dépendant de l'Assistance publique. Celle-ci confie donc ses pupilles aux orphelinats privés ou aux nourriciers. Ce dernier système était souvent préféré par les bureaux de bienfaisance, parce que moins coûteux, mais cela pouvait aboutir à une véritable exploitation de l'enfance par des nourriciers peu scrupuleux, d'où création d'une œuvre de secours aux enfants abandonnés et aux orphelins, véritable synthèse de l'union de la bienfaisance publique et de la bienfaisance privée avec l'adjonction du principe de la mutualité. Les bureaux de bienfaisance paient à l'œuvre une cotisation annuelle minime; en outre, quand ils ont un enfant à placer ils paient une somme annuelle qui ne représente que la moité des frais d'entretien. Ils ne s'occupent plus dès lors du placement. C'est l'œuvre cantonale qui cherche les placements, les surveille et subvient à la différence de charge par ses propres ressources, les versements annuels de tous les bureaux de bienfaisance, y compris ceux qui n'ont pas d'orphelins à placer, les subsides de la province, etc. » (2). Il ne semble pas que les modes de placement utilisés en Belgique et qui font ressortir une assez grande diversité dans la condition faite aux enfants assistés aient donné de meilleurs résultats qu'en France. Comme nous l'avons déjà dit, le manque de ressources de beaucoup de petites communes met dans une situation fâcheuse les assistés qui doivent recourir à elles.

---

(1) MAQUET, article cité.

(2) Henri VELGE, professeur à l'Université de Louvain, *La Protection de l'Enfance dans la Législation et dans les Œuvres en Belgique*, 2e édit. Office de publicité, Bruxelles, 1925.

## SECTION III

### Cessation de la tutelle

La tutelle de la Commission cesse à la majorité de l'enfant ou auparavant, par émancipation ou par remise aux parents.

Cette dernière éventualité est réglée par l'article 83 :

« Le mineur ne peut plus désormais, sans le consentement de la Commission d'assistance à laquelle il a été confié, être soustrait à la garde de cette dernière. »

Si la Commission refuse, la loi ouvre un recours aux intéressés devant le Tribunal de première instance en observant la procédure de déchance de puissance paternelle. Le jugement du tribunal peut être l'objet d'un recours devant la Cour d'appel de la part des parents ou de la Commission d'assistance. Les juges s'inspireront uniquement de l'intérêt de l'enfant, car assez souvent les parents ne réclament l'enfant que parce qu'il est devenu apte à gagner sa vie.

Les formalités de la remise font apparaître une différence avec l'organisation française.

En France, à l'égard des enfants trouvés et abandonnés, aucun recours n'est organisé contre le refus de l'Assistance publique de rendre l'enfant à ses parents. Cette décision ne peut être déférée aux tribunaux « qu'en vertu d'un droit général de protection sur les mineurs et qu'autant que l'intérêt de l'enfant est compromis » (Cass. civ., 10-1-1912, D. P., 1912, I. 133). C'est seulement en ce qui concerne les enfants moralement abandonnés, admis à la suite d'une déchéance ou d'un dessaisissement de puissance paternelle, ou pour avoir commis une infraction, que l'intervention du tribunal déjà requise pour l'admission l'est encore pour la remise, et les recours sont ceux admis en matière judiciaire.

# CONCLUSIONS DE LA PREMIÈRE PARTIE

Les chapitres précédents nous ont montré que si les législations du premier groupe ont eu un point de départ semblable, l'une d'elles a suivi une évolution tout à fait originale et c'est la législation française. Elle a connu, comme les autres, l'assistance assurée uniquement par des œuvres privées puis par des établissements publics ; mais cette solution, en définitive maintenue en Italie, en Espagne et en Belgique, n'a été pour elle qu'une solution intermédiaire, abandonnée au profit de la conception de l'assistance dispensée sous la direction d'un fonctionnaire et dans un ressort territorial déterminé. Cependant, comme nous l'avons déjà signalé, on ne peut dire que cette évolution ait été le résultat d'une idée préconçue, mais bien plutôt celui des faits : le rôle de l'inspecteur de l'Assistance publique s'est dégagé peu à peu et presque insensiblement.

La France a finalement abouti à une assistance par une administration territoriale, et c'est un trait commun avec les pays du second groupe que nous allons étudier maintenant ; toutefois ces derniers n'ont pas connu le terme de transition constitué en France par l'hospice, établissement public, titulaire du service d'assistance à l'enfance. De l'assistance privée non réglementée, ils sont immédiatement passés à l'assistance publique par services publics à base territoriale, ce qui s'explique par leur qualité de nations en majorité protestantes. Les fondations séculaires et souvent conventuelles ayant été dispersées il fallut chercher un autre débiteur d'assistance : ce fut le plus souvent la commune et on mit à sa charge non seulement les enfants abandonnés mais tous les indigents.

# DEUXIÈME PARTIE

## LES PAYS PROTESTANTS ET ANGLO-SAXONS

### CHAPITRE PREMIER

#### Angleterre

Le droit anglais se différencie à plus d'un titre des droits continentaux. Notamment, il n'est pas à proprement parler un droit écrit; sa source est surtout dans la *common law* (la coutume), et dans l'*equity;* les *statute law* (lois écrites) forment un apport moins abondant que les nombreuses décisions judiciaires. Il est, en outre, un droit traditionnel ayant évolué sans brisure depuis le moyen âge.

Les institutions d'assistance ne manquent pas non plus d'originalité; elles sont aussi fort anciennes et ont joué un rôle important. En effet, l'organisation des services d'assistance a influencé la physionomie administrative toute entière; elle introduisit une mainmise du pouvoir central qui n'existait pas dans les autres domaines et peut-être à cause de cela, constitue une des rares matières du droit où les lois écrites forment le fond de la réglementation.

Comme en Suède, en Norvège, en Allemagne, une partie des enfants assistés relève des lois d'assistance proprement dites *(Poor Law)*. Ce sont en général les matériellement abandonnés *(destitute)* à titre provisoire ou définitif. (L'article 52 de la *Poor Law 1930* en donne une énumération.)

Une autre partie ressortit aux lois de protection, *Children Acts;* on les qualifie de *young persons in need of care or protection;* la plupart du temps ce sont des enfants en danger moral *(neglected);* ils sont visés par l'article 61 du *Children Act 1933.*

Aux premiers, l'assistance est donnée directement par les autorités d'assistance dont l'existence est très ancienne ; pour les seconds, elle est la conséquence de l'intervention des tribunaux. La législation qui les concerne est beaucoup plus récente : le premier *Children Act* date de 1908.

Nous étudierons successivement les modes d'assistance distribués par ces autorités différentes, mais qui ont entre elles des rapports fréquents.

## SECTION I

### Le mode d'assistance dérivant de la poor law

#### § 1er. — *L'autorité d'assistance.*

I. — Historique. — L'Angleterre présente, au point de vue assistance, deux traits particuliers :

1° Tout son système actuel a son origine dans l'*Act* de la 43e année du règne d'Elisabeth *(Poor Law* de 1602) ;

2° L'organisation du système d'assistance a réagi sur toute la physionomie administrative du pays. On ne peut ouvrir un ouvrage de droit public anglais sans y trouver au moins quelques considérations sur la *Poor Law*, et l'étude de cette dernière permet d'examiner les relations du pouvoir central et des pouvoirs locaux.

A cause de cette évolution commencée dès le début du XVIIe siècle et poursuivie sans heurt, nous serons amenés, plus qu'ailleurs, à enchaîner l'organisation actuelle à ses précédents historiques.

L'assistance aux indigents constituait autrefois une des attributions de l'Eglise. La transformation de l'assistance aux indigents, de fonction religieuse en fonction civile, fut un des fruits de la Réforme. Le problème fut résolu pour la première fois par le gouvernement d'Elisabeth. L'assistance aux pauvres était considérée comme un devoir national mais aussi comme une charge locale ; c'est alors que la paroisse fit son apparition comme unité civile (1).

*La Poor Law d'Elisabeth 1601.* — Par le statut de 1601, la paroisse devint l'unité pour tout ce qui concerne la loi des pauvres.

---

(1) Redlich et Hirst, *Le Gouvernement local en Angleterre*, t. I et suivants, p. 38, Bibliothèque internationale de Droit public, Giard, Paris, 1911.

Chacune dut pourvoir au soulagement de ses indigents et aucune distinction n'était faite entre les divers âges; l'orphelin, l'abandonné et le trouvé, le vieillard, le malade rentraient tous dans une seule et même catégorie. Les agents chargés de l'assistance étaient les *overseers* ou surveillants.

De graves et nombreux abus: ingestion des juges de paix dans l'administration de la *Poor Law*, exagération des secours à domicile, défaut absolu de contrôle central, furent révélés par la Commission royale de 1834. Il s'ensuivit une réforme qui fut à la base de l'organisation contemporaine, et y demeura sans avoir subi de modifications essentielles jusqu'en 1929-1930.

*Réforme de 1834. — Introduction du contrôle du pouvoir central.* — Inspirée par Chadwick, imbu des idées de Bentham et désireuse de créer une uniformité nationale, la réforme de 1834 établit:

1° Un nouveau district de la loi des pauvres remplaçant la paroisse: l'*union de paroisses*, fondée sur la topographie et non plus sur la tradition;

2° Un nouvel organe: le *Board of guardians* régissant l'union, composé de juges de paix et de membres élus par les contribuables;

3° Des agents d'exécution ayant qualité de fonctionnaires rétribués, nommés par le *Board of guardians*, mais responsables également devant le pouvoir central.

Une autre des innovations remarquables de la Réforme est l'établissement d'un *contrôle administratif et financier*. Le contrôle administratif est confié à la Commission centrale d'assistance qui siège à Londres et est pourvue de larges pouvoirs sur les autorités locales, lui permettant de réglementer l'assistance dans ses plus petits détails.

Réforme de très grande importance qui n'alla pas sans soulever les protestations de l'opinion publique. Dès lors le mouvement de centralisation en matière d'assistance ne fit que s'accentuer.

*Le Local Government Act 1871. — Développement de l'intervention du pouvoir central.* — En 1871, le *Local Government Board (L. G. B.)* vint remplacer l'ancien *Poor Law Board*, afin de concentrer dans un département ministériel la surveillance des lois relatives à la santé publique, à l'assistance et aux questions d'administration locale.

Le *L. G. B.* pouvait publier des ordonnances, générales ou spéciales selon qu'elles étaient adressées à tous les *Boards of guardians* ou à un seul, règlant tous les détails possibles: il y en eut 852 pour l'année 1903-1904.

Parallèlement, des corps d'*inspecteurs* furent créés; ces hauts fonctionnaires ont le droit de visiter tous les établissements de l'assistance publique, d'assister à toutes les réunions des *Boards* et de leurs commissions et doivent se tenir au courant de la situation générale de leur circonscription dans la mesure où elle intéresse l'administration de l'assistance. Ils jouent un rôle important comme informateurs et comme représentants du pouvoir central.

« A côté de ce contrôle administratif le contrôle financier fut confié aux auditeurs, au nombre de 50, qui ont le droit de refuser tous crédits afférents à des dépenses supplémentaires qui n'auraient pas été autorisées par le *L. G. B.* » (1).

II. — Caractères généraux de l'assistance anglaise. — Peu à peu les traits distinctifs de l'administration de l'assistance anglaise se dessinent:

1° *Prédominance des conseils élus.* — Ce trait est commun aux autres administrations locales. Les membres élus, non professionnels, dirigent l'administration locale avec l'aide et sur l'avis autorisé du personnel professionnel permanent, conception toute différente de celle qui règne en France ou en Allemagne. Les fonctionnaires rétribués: directeur du *workhouse,* secrétaire de l'Union, *relieving officers,* percepteur d'impôt, médecin, etc., sont sous les ordres du *Board of guardians,* composé de non fonctionnaires.

2° *Centralisation.* — Mais si le trait précité est commun à toutes les administrations anglaises, il en est un autre particulier à l'Assistance. La faiblesse relative du contrôle purement administratif exercé par les départements centraux, qui caractérise le *self-government* anglais, a fait place, en matière d'assistance, à une centralisation non déguisée. De toutes les administrations locales, elle est la plus étroitement contrôlée et dirigée par le pouvoir central. Elle est même un des services les plus centralisés qu'il soit possible de trouver dans les Etats de l'Europe occidentale (2).

« Non seulement les nominations et les révocations faites par les *Boards of guardians* doivent recevoir l'approbation du *L. G. B.,* mais ce dernier peut aussi révoquer tout agent rétribué, même contrairement à la volonté des *guardians.*

---

(1) Weber Anatole, *L'Assistance aux miséreux à l'étranger,* Rivière, Paris, 1913, t. I, p. 160.

(2) Ashley Percy, *Le Pouvoir central et les Pouvoirs locaux,* Giard, Paris, 1920, p. 320.

« Ce pouvoir, qui appartient au *Local Government Board,* est, ainsi que beaucoup d'autres, spécial à l'assistance publique; il n'en fait que très rarement usage aujourd'hui et l'administration locale anglaise n'offre aucun autre exemple où les fonctionnaires permanents dépendent, quant à leur maintien en fonction, du seul pouvoir central » (1).

Chose remarquable, au moment même où la nouvelle administration de l'Assistance était placée sous un contrôle étroit, en 1835, de nouvelles autorités municipales recevaient une très large autonomie.

Ces deux politiques en apparence contradictoires ont toujours été pratiquées depuis cette époque; mais tandis qu'au milieu du XIX[e] siècle, il semblait que l'opposition au contrôle central dût être couronnée de succès, depuis 1870 l'autorité des départements ministériels s'est constamment accrue.

3° *Spécialisation.* — L'assistance anglaise, en dehors de cette centralisation qui était et est restée un de ses traits distinctifs, présentait encore jusqu'en 1929-1930, la caractéristique d'être le seul service public général pour lequel le principe de spécialisation (c'est-à-dire l'élection d'une autorité distincte avec un pouvoir de taxation distinct) avait été maintenu. Ainsi le Conseil municipal qui avait l'entière direction d'une ville et l'administrait par le système très souple des commissions, n'intervenait cependant pas dans les services d'assistance.

La spécialisation des autorités d'assistance avait été maintenue par la Commission royale de 1905 chargée d'enquêter sur l'état et le fonctionnement des lois d'assistance.

« Le rapport de la majorité de la Commission insiste beaucoup, dit Webb, sur l'importance qu'il y aurait à conserver dans chaque localité une administration ayant expressément pour domaine l'indigence » (2).

« L'ensemble de ces propositions est fondé sur la conviction qu'il y a un problème commun et particulier pour tout ce qui concerne l'indigence ou la misère, et que ce problème exige une méthode commune et particulière pour être traité » (3).

Tandis que la majorité voyait, à la racine du mal, le défaut de qualification suffisante des personnes appelées à élire les autorités

(1) Ashley Percy, *Le Pouvoir central et les Pouvoirs locaux,* Giard, Paris, 1920, p. 313.

(2) Webb Sidney et Béatrice, *Le Problème de l'Assistance publique en Angleterre,* p. 29, Rivière, Paris, 1912.

(3) *Id.,* p. 32.

d'assistance (1) et proposait une nomination au lieu d'une élection, le rapport de la minorité rédigé par Sydney Webb concluait à la fusion de l'assistance dans l'activité générale des comtés, des bourgs de comté, ou des gros bourgs, ainsi que les lois de 1902 et 1903 l'avaient déjà réalisé pour l'enseignement.

Au moyen de comités particuliers composés de personnes spécialement compétentes, l'œuvre entière d'assistance publique serait confiée à ceux qui sont chargés des autres attributions de l'administration locale et rurale.

« Le rapport de la minorité trouve qu'au degré actuellement atteint par le gouvernement local en Angleterre il n'y a absolument aucun besoin d'une administration de l'Assistance publique ou d'un système quelconque pour secourir l'indigence, d'après quelques principes que ce soit. Il trouve que les autres administrations publiques, sur la base des principes de traitement curatif, d'obligation et d'universalité, s'occupent déjà, parmi leurs fonctions normales relatives à l'ensemble de la population, des différentes catégories de l'armée des pauvres : l'administration locale de l'éducation s'occupe d'un grand nombre d'enfants indigents d'âge scolaire ; l'administration de l'hygiène, d'un grand nombre d'enfants indigents, de malades et d'infirmes ; l'administration locale des aliénés, de la majorité des indigents atteints d'une maladie mentale ; l'administration locale des retraités, de plusieurs centaines de milliers de vieillards indigents, et l'administration locale du chômage, d'innombrables indigents valides.

« Ainsi, comme nous l'avons déjà établi, il y a aujourd'hui en réalité plus d'indigents entretenus aux frais du public en dehors de l'Assistance publique qu'il n'y en a sous son administration.

« Ce qui semble clairement inévitable, c'est la continuation de cette évolution et le transfert à ces différentes administrations publiques du reste de chaque catégorie d'indigents dont le bureau de bienfaisance s'occupe encore » (2).

Et le rapport formulait cette conclusion : « Le fonctionnement intégral de l'administration de l'Assistance publique qui est aujourd'hui centralisé organiquement dans le *Local Government Board* doit être pour ainsi dire brisé. Toute l'administration doit être partagée entre les commissions des Conseils de comté et de bourg dont le

(1) Déjà en 1894, une réforme était intervenue pour modifier leur choix ; les juges de paix ne pouvaient plus agir d'office comme gardiens ; le suffrage démocratique était substitué à l'ancien suffrage de classe avec vote plural, et l'on avait supprimé la condition de propriété exigée des gardiens.

(2) Webb, *op. cit*, p. 52.

domaine se rapproche le plus de celui de l'assistance, comme, par exemple, la commission d'hygiène publique, la commission d'enseignement, la commission des pensions... C'est la seule manière d'éviter les doubles emplois » (1).

*Suppression de la spécialisation par le Local Government Act 1929 et la Poor Law 1930.* — Les organismes actuels. — Les désirs de la minorité de la Commission royale de 1905 ont été réalisés par *the Local Government Act 1929* et par la *Poor Law 1930,* qui ont brisé les vieux cadres (2), et intégré les fonctions d'assistance dans les attributions générales des pouvoirs locaux. Les *Boards of guardians* ont été supprimés et leurs fonctions transférées aux Conseils de comté et de bourg.

Sur la demande de plusieurs de ces Conseils ou de sa propre initiative, s'il le juge plus économique ou plus avantageux, le Ministre peut ordonner la réunion de plusieurs circonscriptions.

*Public Assistance Committee.* — C'est par le moyen d'un Comité d'assistance publique *(Public Assistance Committee)* que les Conseils de comté ou de bourg exercent leurs nouvelles fonctions (3). Ce Comité peut se confondre avec une Commission du Conseil déjà existante ou être spécialement créé. Il fait appel à la collaboration de l'activité privée et peut comprendre des membres étrangers au Conseil (les femmes notamment sont admises), mais les deux tiers au moins doivent être membres dudit Conseil et choisis par lui *(Poor Law* 1930, S. 4, 1°). Ce Comité est donc une émanation du Conseil qui peut lui déléguer tout ou partie de ses fonctions, ou se décharger de quelques-unes d'entre elles sur les autres comités du Conseil, sous le contrôle du *Public Assistance Committee.*

Il n'est plus question de paroisses ou d'unions de paroisses; de même que l'on fait coïncider l'autorité d'assistance avec les autorités

---

(1) Webb, *op. cit.*, p. 51.

(2) « La loi de 1929 affecte le fonctionnement des administrations locales plus profondément encore que ne l'ont fait les grandes lois de 1834, 1835, 1875, 1888 et 1894. Elle leur donne des attributions modifiées et élargies dans des conditions qui n'ont jamais été consacrées dans de telles proportions par une seule loi. » *Circulaire générale n° 1.000 du 10 avril 1299* concernant l'application de la loi.

(3) Le système d'administration municipale par commissions est cher à l'Angleterre; il permet « une facilité extraordinaire d'adaptation du système aux villes d'étendue et de besoins les plus divers...; il se présente surtout comme l'expression de l'autonomie administrative dans l'organisation administrative même. » (Redlich et Hirst, *op. cit.*, pp. 403 et 404.)

générales du Comté, on fait concorder les circonscriptions de la *Poor Law* avec les autres circonscriptions du gouvernement local (1).

« La tendance de la loi est en principe d'agrandir la circonscription dans laquelle s'administreront à l'avenir les divers services locaux. Cette disposition n'a pas été prise parce que l'on considérait l'extension de la zone administrative comme une fin en elle-même, non plus qu'en méconnaissance du sentiment si profondément enraciné dans le pays de voir conduire les affaires dans les limites locales les plus restreintes possibles.

« L'extension de la circonscription administrative a été adoptée comme devant permettre de réaliser :

« 1° Un ensemble de services adéquat aux besoins des habitants de chacune des parties de la zone élargie ;

« 2° Une répartition économique et judicieuse de la tâche à accomplir ;

« 3° Une répartition équitable des dépenses entre les contribuables de chacune des parties de la zone élargie » (2).

*Guardian Committee.* — Toutefois, il y a une importance vitale à conserver le contact personnel avec les indigents secourus, et c'est pourquoi on a créé des sous-comités. Le Comté doit être divisé en zones comprenant un ou plusieurs districts et dans chacune d'elles fonctionnera un sous-comité local du Comité d'assistance publique : le *Guardian Committee* (3).

Ses membres ne seront pas en nombre supérieur à 36 ni inférieur à 12. Ils sont choisis partie par le Conseil de Comté, partie par les Conseils de district dans leur sein. Un tiers d'entre eux désignés par le Conseil de Comté peuvent ne pas appartenir à ce corps électoral (4). On doit autant que possible introduire dans ces sous-comités des personnes compétentes ayant, par exemple, appartenu aux organismes d'assistance *(Local Government Act,* art. 7, 6°, b).

Ainsi, assistance publique et activité privée sont appelées à collaborer au sein de ces Comités, collaboration également souhaitée mais différemment conçue par la majorité et la minorité de la Commission royale de 1905.

La majorité voulait réserver à la charité privée certaines catégories d'indigents ; la minorité souhaitait que les deux ordres de bienfaisance collaborassent pour toutes les catégories : « Chaque comité

(1) Cf. *Circulaire du 10 avril 1929, article 9.*
(2) *Id.,* articles 31 et 32.
(3) *Local Government Act 1929,* article 7, 1°, a).
(4) *Circulaire du 10 avril 1929,* article 7 b.

de l'administration publique a besoin d'un complément de travailleurs volontaires qui lui soit propre, pour mettre à son service une activité toujours en éveil, en conservant le contact avec les énormes masses de population dont il faut s'occuper, et pour permettre de dépister tous les cas intéressants, indépendamment de toute demande, et de donner à la machine officielle cette pointe d'intérêt personnel et d'humaine sympathie qui est si nécessaire pour le succès de son œuvre » (1).

La conception de la minorité a fini, une fois de plus, par prévaloir.

Les *attributions* du *Guardian Committee* varient selon les conditions imposées par le *County Council:*

— examen des demandes d'assistance;

— détermination de la nature de l'assistance et du montant des secours à attribuer;

— fixation, s'il y a lieu, de la part à verser par les personnes tenues de la dette alimentaire;

— inspection ou réorganisation, si le *Public Assistance Committee* le réclame, des institutions de la *Poor Law* dans leur circonscription, sans que toutefois les attributions déléguées en vertu du présent paragraphe, puissent comporter la nomination ou le renvoi d'aucun fonctionnaire (loi sur le gouvernement local de 1929, art. 7 c).

Le président du *Guardian Committee* ou un autre délégué peut représenter le Comité aux réunions du *Public Assistance Committee* quand on y traite les affaires concernant sa circonscription; il peut prendre part à la discussion, mais non voter.

Les modifications dans l'organisme d'assistance et dans sa compétence territoriale ne relâchent en rien la *centralisation* de l'administration de la *Poor Law*. Tous les pouvoirs et toutes les obligations du *Local Government Board* sont transférés au Ministère de la Santé publique, créé par *the Ministry of Health Act 1919*. Les inspecteurs sont également nommés par le nouveau ministère et conservent leur rôle actif de surveillance.

Outre la possibilité déjà signalée de révocation des fonctionnaires par le pouvoir central (2), le *Local Government Act 1929* (art. 8) donne au Ministre le droit de se substituer aux Conseils défaillants.

« Ainsi, sans aucun doute, l'importance grandissante de l'autorité centrale dans l'administration locale anglaise constitue un important rapprochement vers les institutions correspondantes de la France et de l'Allemagne, à fondement historique tout différent » (3).

(1) S. et B. Webb, *op. cit.*, p. 69.
(2) *Poor Law 1930*, articles 10, 11, 12 et 13.
(3) Redlich et Hirst, *op. cit.*, Préface du tome II.

### § 2. — *Fonctionnement de l'assistance.*

La puissance paternelle est transférée à l'autorité qui doit pourvoir au placement de l'enfant.

Autrefois : *Le Workhouse.* — Pendant longtemps, les enfants orphelins et abandonnés furent recueillis, mélangés aux autres indigents, dans le *workhouse,* en application du principe de l'*indoor-relief* préconisé par la réforme de 1834 qui, pour freiner l'indigence, ne lui accordait que le minimum indispensable (principe du moindre avantage).

C'était le temps où la doctrine du laisser-faire affirmait la non-responsabilité de la communauté pour tout ce qui dépasse l'entretien strict des indigents (1).

Puis, une évolution, inspirée par des vues humanitaires et sociales, tendit à modifier le régime des enfants admis dans les établissements de l'Assistance publique. On leur réserva un quartier séparé dans le *workhouse,* mais longtemps encore la tâche des « gardiens » se limita à les envoyer à l'école et à les hospitaliser dans cette section particulière.

Enfin, sous l'influence de la charité privée, qui eut toujours une très grande place dans la vie anglaise (2), des améliorations notables furent apportées. Il faut souligner en cette matière le rôle de l'Armée du Salut et surtout, en ce qui concerne plus spécialement l'enfance, celui du docteur Barnado, dont il faut dire ici quelques mots, puisque l'Assistance publique prendra en partie modèle sur son œuvre.

Barnado créa des villages d'enfants pauvres, notamment à Barkingside-Ilford Essex, en 1866. Ses *homes,* divisés selon les âges et les sexes, avaient recueilli jusqu'en 1919, 87.065 enfants, comprenaient 156 maisons et des centaines de pensions à Londres et à la campagne Les enfants constituent, dans chaque *home,* une famille artificielle de 10 ou 15 personnes groupées autour d'un surveillant ou d'une surveillante chargé de leur entretien et de leur éducation.

---

(1) Dickens a fait, dans *Oliver Twist,* une peinture devenue classique. On se souvient des terreurs du petit Olivier quand il songe « à la lugubre prison de son enfance, avec ses tristes fenêtres laissant tomber sur la rue des regards renfrognés... où il souffrit des lentes tortures de la faim pendant trois mois ».

(2) C'est une caractéristique de la race anglaise que là où le travail peut être effectué sur une base de libre volonté, on désire généralement le continuer ainsi. Nous n'en voulons pour preuve que le nombre considérable des hôpitaux entretenus par la charité privée.

Modes de placements actuels: *Enfants d'âge scolaire.* — Suivant l'exemple de Barnado, les services publics n'utilisent plus exclusivement le *workhouse* qui a l'inconvénient de maintenir l'enfant dans une atmosphère de paupérisme.

« Ils organisent des *scattered homes* pour de petits groupes d'enfants qui fréquentent l'école ordinaire, ou de vastes *barracks-schools* (écoles-casernes) que fondent parfois plusieurs communes associées.

« La mise en pension *(boarding out system)* donne de bons résultats si l'on choisit avec soin les maisons qui reçoivent les enfants et si les inspections sont fréquentes.

« Enfin, les *cottages-homes* consistent en un petit village bâti autour d'une école et d'ateliers, un certain nombre d'enfants étant placés dans chaque cottage sous la surveillance d'un ouvrier et de sa femme » (1) (système de Barnado). Dans chaque cottage, une femme, la mère nourricière, élève 5 à 15 enfants des deux sexes et de tout âge.

Le mode de placement diffère sensiblement de la conception française, qui ne connaît pas ces familles artificielles. L'affection des « parents » paraît devoir être moindre que dans nos petites familles de paysans français.

Les règles de placement sont l'œuvre du *Local Government Board (The boarding out order de 1911)* et de son successeur, le Ministère de la Santé publique ; mais cette intervention du pouvoir central jusque dans les menus détails du placement n'a pas abouti à uniformiser, au moins en ce qui concerne le placement, les systèmes en usage. C'est ce que faisait remarquer Webb : « Tous ces systèmes sont actuellement pratiqués... Aucun d'eux n'est prescrit ou recommandé, à l'exclusion des autres » (2).

Toutefois, l'amélioration du sort de l'enfance malheureuse n'est pas douteuse. « Dès 1841, depuis la plus ancienne école de district jusqu'au plus récent *cottage-home*, toute la politique de l'autorité centrale a été de pourvoir l'enfant de la meilleure éducation, de manière à le rendre positivement plus capable de lutter dans les batailles de la vie » (3).

*Placements à gages.* — Dans le cas de pupilles placés à gages, il est rare qu'un garçon ou qu'une fille de moins de 18 ans puisse s'entretenir avec son salaire ; aussi le Conseil est-il chargé de supplémen-

(1) Ashley, *op. cit.*, p. 55
(2) Webb (S. et B.), *op. cit.*, p. 7.
(3) *Id.*, p. 15.

ter les gages des enfants pour pourvoir à leur entretien dans des « hôtels approuvés » (quelques autorités d'assistance ont des *Service Hostels)* ou dans des logements privés (1).

En France, on s'efforce le plus souvent d'obtenir que le pupille soit logé et nourri chez son patron, ce qui évite la recherche d'une pension, et permet d'économiser une partie des gages; mais ceci n'est possible que parce que la plupart du temps, les placements sont faits dans l'agriculture ou dans l'artisanat rural. L'Angleterre, qui n'est pas un pays essentiellement agricole, ne dispose pas des mêmes possibilités.

*Pupilles difficiles.* — « Quand une autorité de la *Poor Law* prouve au tribunal pour enfants *(Juvenile Court)* qu'un enfant ou un adolescent entretenu par la *Poor Law* est réfractaire à l'éducation et qu'il serait désirable de l'envoyer dans une *approved school* (école approuvée), le tribunal peut ordonner son placement dans ladite école » *(Children Act 1933,* art. 65).

Ce droit de correction est assez voisin du procédé français de remise du pupille à l'Administration pénitentiaire, après intervention du tribunal.

Régime des biens. — Les enfants élevés sous le régime de la *Poor Law* possèdent rarement des biens; toutefois ceux provenant du fruit de leur travail, s'ils dépassent les sommes nécessaires à leur entretien, sont mis en réserve jusqu'à ce que les pupilles quittent les institutions d'assistance publique.

### § 3. — *Fin de la tutelle.*

Le Conseil, investi des droits de puissance paternelle, les exerce jusqu'à ce que l'enfant ait 18 ans, à moins que, dans l'intervalle, il ne renonce à sa résolution d'adoption; celle-ci peut aussi être infirmée par la Cour de juridiction sommaire si elle l'estime insuffisamment motivée ou si elle croit que l'intérêt de l'enfant est d'être laissé à la garde de ses parents ou tuteur.

Des demandes en remise peuvent être adressées par les parents; si les renseignements sont favorables, l'enfant leur est rendu, mais la remise ne deviendra définitive qu'après que les rapports d'inspection aurait assuré le *Public Assistance Committee* des conditions favo-

---

(1) Renseignements communiqués par Sir E. Blight, Chief-officer of Public Assistance du County Council de Londres.

rables du milieu. Durant l'année 1933-1934, 25 remises ont été effectuées par le *County Council* de Londres, dont 9 sont devenues définitives; neuf demandes ont été rejetées (1).

La réforme de 1929-1930 a eu certaines conséquences heureuses:

« L'avantage pratique est que les enfants assistés seront dans l'avenir de plus en plus assimilés dans la vie aux autres enfants du pays et ne seront plus stigmatisés comme une classe d'enfants à part.

« Dans beaucoup de districts, les autorités nouvellement en charge ont décidé de placer l'instruction des enfants entièrement sous le régime des lois d'instruction publique et non plus sous le régime de la loi d'assistance » (2).

C'est ce que souhaitait Webb il y a déjà plus de vingt ans:

« S'il faut donner à une administration le pouvoir de séparer un enfant de ses parents et de les priver de sa garde et de son entretien, l'opinion publique demande énergiquement que ce pouvoir soit confié et exercé pour le bien de l'enfant et avec l'intention de l'élever et de l'instruire le mieux possible. Il est clair que cette condition est remplie au mieux si on libère l'enfant de tout lien avec le paupérisme et si l'on confie le soin de sa personne à l'administration qui, sans infliger aucune flétrissure de paupérisme, s'occupe des autres enfants d'une manière normale, et qui est spécialisée dans la tâche de leur donner une éducation convenable » (3).

## SECTION II

### Le mode d'assistance dérivant du « Children Act »

La matière est régie par les *Acts* de 1908 et 1932. Elle a été codifiée par le *Children Act 1933.*

L'article 61 du *Children Act 1933* reprenant l'énumération de l'article 9 de l'*Act 1932,* considère comme en danger moral *(in need of care or protection):* les mineurs de 17 ans (avant 1933, la loi ne visait que ceux de 16 ans), orphelins, enfants dont les parents ou le tuteur sont incapables d'exercer leurs droits et leurs devoirs pour cause d'indignité ou d'inconduite, enfants victimes de certains délits, etc.

---

(1) Renseignements fournis par Sir E.-C. Blight.

(2) M^lle^ Chaptal, *Enquête sur l'Enfance en danger moral,* Publication de la S. D. N., Genève, 1934, p. 61.

(3) Webb (S. et B.), *op. cit.,* p. 45.

Ce n'est plus l'Administration d'assistance qui intervient directement pour leur sauvegarde; c'est l'autorité judiciaire, la *Juvenile Court* (tribunal pour enfants), saisie par l'autorité locale, ou une personne digne de foi *(authorised person)*.

Le tribunal statue en suivant les mêmes règles que s'il s'agissait d'un enfant délinquant et les mêmes mesures peuvent être prises: il y a assimilation entre les enfants délinquants et les enfants victimes (1).

Le mineur ainsi retiré à ses parents peut être placé dans une institution ou dans une famille.

En attendant que son cas soit examiné par le tribunal, il est souvent conduit dans une maison de détention provisoire et peut y être gardé jusqu'à la décision judiciaire. De tels abris temporaires existent dans toute l'Angleterre sous le nom de *remand homes*. La nouvelle loi en impose l'établissement aux autorités locales dans tout le pays. Dans les petites localités, ils peuvent consister en une simple chambre dans la maison d'un employé de la police, pourvu que celui-ci soit marié. Ces abris sont inspectés par le Ministère de l'Intérieur *(Home Office)*.

Le tribunal pour enfants décide du placement du mineur, le confie à une personne qualifiée pour cette mission *(a fit person)*, ou le met sous l'autorité d'un délégué à la liberté surveillée *(probation officer)*, ou encore le place dans une des écoles approuvées par le Ministère de l'Intérieur *(approved school)*, ou enfin le confie à l'autorité locale. Celle-ci n'est autre que le Conseil de Comté qui assure l'exécution du *Children Act* par l'intermédiaire de son Comité d'éducation. Cependant, comme une grande partie des affaires viennent à la connaissance du Conseil par les services d'assistance, la collaboration est indispensable entre le Comité d'assistance publique et celui de l'éducation. Le premier connaît souvent déjà les familles dont les enfants ont besoin de soins et de protection, et, dans ces cas, avise le service de l'éducation, s'il y a des raisons de croire que l'enfant doit être conduit devant la Cour *(reasonable grounds for believing that the child or young person should be brought before the Court)*. La suite à donner est l'œuvre du fonctionnaire chargé de l'éducation *(education officer)*. Il doit veiller au placement de l'enfant en respectant les directives contenues dans le *Boarding out Regulations, Statutory Rules and Orders 1933*, n° 787 *(Home Office)*.

---

(1) « Les méthodes que peut employer un tribunal vis-à-vis d'un enfant ou d'un adolescent sont étroitement assimilées, qu'il s'agisse d'un délinquant ou d'un mineur ayant besoin d'aide et de protection. » (M[lle] Chaptal, *op. cit.*, p. 62.)

L'enfant doit être confié à une personne de même religion ou donnant assez de garanties pour qu'il paraisse évident au tribunal que l'enfant sera élevé dans sa religion. Des sanctions sont prises contre les gardiens qui maltraiteraient ou négligeraient les enfants confiés à leurs soins. Des inspecteurs du Ministère vérifient les conditions du placement.

L'article 22 de la loi de 1908, particulièrement intéressant pour notre point de vue, est incorporé à la loi de 1933 comme suit :

« Toute personne, à laquelle le soin d'un enfant ou d'un adolescent a été confié en application de la loi, aura sur l'enfant ou l'adolescent le même contrôle que s'il s'agissait d'un parent ; elle sera responsable de son entretien ; le soin de l'enfant ou de la jeune personne lui restera, même s'il était réclamé par ses parents ou par tout autre » (art. 75-4).

L'article 87 de l'*Act* de 1933 établit l'obligation de la dette alimentaire à la charge des parents.

Les enfants, s'ils ont plus de 10 ans, peuvent également être placés dans les *écoles approuvées*. Ces établissements remplacent les écoles de réforme et les écoles industrielles de la loi de 1908 ; ils ne forment plus aujourd'hui qu'une catégorie unique, mais sont groupés dans une classification d'ordre administratif, d'après l'âge des pupilles et la nature de l'éducation qu'ils y reçoivent.

Les enfants qui n'ont pas 12 ans au moment où ils sont placés dans ces écoles peuvent normalement y être retenus jusqu'à ce qu'ils aient atteint 15 ans. Pour des enfants plus âgés, la durée ordinaire de séjour est de trois ans, mais il est possible, pour des cas exceptionnels, de prolonger cette période de six mois. En aucun cas cependant, un mineur ne sera gardé à l'école s'il a plus de 21 ans, et il pourra en sortir avant, avec l'autorisation du *Secretary of State.*

Des inspecteurs délégués par le Ministère de l'Intérieur assurent la surveillance de ces établissements *(Children Act 1932*, art. 84).

Tous les droits et pouvoirs attribués aux parents seront exercés par le directeur de l'*école approuvée* à l'égard des personnes qui y sont admises *(Children Act 1932,* art. 17, 1re shedule).

Les élèves, après leur sortie, demeurent sous surveillance pendant une période moyenne de trois ans.

Les dépenses relèvent tantôt de l'*Education Act 1921*, tantôt de la *Poor Law Act 1930*, ou sont considérées comme des dépenses d'ordre général *(Children Act 1932,* art. 82). Les autorités locales peuvent recevoir des subsides du Gouvernement pour contribution aux frais du service.

L'action de l'autorité centrale est exercée par le *Home Office (Children's Bureau)*. Il a la surveillance des travaux des *Juvenile Courts* et les inspecteurs donnent à ces derniers toute l'aide possible en leur indiquant les écoles appropriées à chaque cas; ils visitent les *Remand Homes*, et sont en relation avec les *probation officers*.

Des conférences fréquentes réunissent les commissions du Conseil de Comté, du Conseil municipal, les magistrats, les autorités locales et les *probation officers*.

Le Secrétaire d'Etat a le pouvoir de réformer les décisions des magistrats dans certains cas spéciaux, mais ce pouvoir est rarement exercé.

L'intervention des *Children Acts* a heureusement complété la protection de l'enfance que l'organisation traditionnelle limitait aux enfants matériellement abandonnés.

# CHAPITRE II

## Allemagne

L'Allemagne fédérale de la Constitution de Weimar s'était préoccupée activement de la protection de l'enfance.

« On doit, disait l'article 112 de la Constitution, protéger les mineurs contre les dangers de l'exploitation, ainsi que contre la négligence ou l'abandon d'ordre spirituel, moral ou corporel. L'Etat et les municipalités ont le devoir d'adopter les dispositions nécessaires à ce but. »

Ainsi, on édictait une obligation, tout en laissant aux Etats membres une certaine liberté d'action, les lois d'Empire servant simplement de cadres que la législation secondaire des Etats devait remplir. Cette attitude était d'ailleurs conforme à la méthode généralement appliquée en Allemagne où « l'organisation de l'administration des provinces et de leurs subdivisions a été et est encore, malgré certaines réalisations d'unification administrative au profit du Reich, de la compétence des Etats et varie par suite avec les pays » (1).

La loi d'Empire du 9 juillet 1922, issue d'un projet déposé en 1911 au Congrès pour la protection de la jeunesse, a établi un véritable Code de la jeunesse. Si l'on voulait entrer dans les détails, il faudrait étudier non seulement la législation du Reich mais celle des Etats et même les variantes que peuvent introduire les communes. Nous nous bornerons à la législation d'Empire. Si elle ne put être intégralement appliquée faute de ressources suffisantes, elle réalisait, au moins dans les textes, une œuvre rationnelle de protection de l'enfance.

En cette matière, le régime hitlérien, à son avènement, trouvait une organisation solide qui devait d'ailleurs, pour une bonne part, coïncider avec ses conceptions propres. En effet, « une des idées fondamentales du National-Socialisme est de vouloir substituer aux tendances individualistes des individus et aux buts individualistes de l'intervention de l'Etat, des tendances et des buts communautaires » (2). Or, dans l'Allemagne de Weimar, le sentiment plus ou moins avoué de solidarité était, comme il l'est même dans les Etats les plus individualistes, à la base de l'assistance à l'enfance.

(1) Bonnard Roger, *Le Droit et l'Etat dans la Doctrine nationale-socialiste*, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 1936, p. 138.
(2) Id., p. 167.

Ainsi dans le IIIe Reich, la loi de 1922 continue à former le fond de la réglementation existante. Nous examinerons d'abord l'organisation de la protection de l'enfance telle qu'elle l'avait instituée, puis les modifications qui ont dû lui être apportées presque aussitôt sous la pression des difficultés financières.

## SECTION I

### La protection de l'enfance d'après la loi du 9 juillet 1922

#### § 1er. — *Les organismes chargés de la protection.*

L'exécution de la tâche devait être confiée à de nouveaux organismes à créer. La loi prévoyait un réseau complet d'Offices de la jeunesse (*Jugendämter* = Offices communaux de la jeunesse, *Landes jugendämter* = Offices d'Etats de la Jeunesse, *Reichjugendamt* = Office du Reich) chargés, au nom et pour le compte de la collectivité, de venir en aide à l'enfant, « chaque fois qu'il ne reçoit pas dans sa famille l'éducation à laquelle il a droit » (art. 1er).

##### I. — *Les offices communaux de la jeunesse (O. J. C.).*

*Compétence territoriale.* — « Sur tout le territoire du Reich, il sera crée des O. J. C. pour une commune ou pour un groupe de communes. L'autorité supérieure des Etats déterminera les circonscriptions sur lesquelles s'étendra la compétence des O. J. C. » Ainsi diposait l'article 8 de la loi de 1922.

« Conformément aux dispositions législatives promulguées par le Reich et aux dispositions de mise en application édictées par les pays, des Offices de la jeunesse ont été créés dans toute l'Allemagne depuis l'entrée en vigueur de la loi. Ils relèvent directement des cercles (*Kreise*) urbains et ruraux ou de circonscriptions administratives analogues. Considérant que seule une commune ou une union de communes qui compte un certain nombre d'habitants ou une certaine superficie, est financièrement et administrativement capable d'assumer les obligations prévues par la loi, le législateur s'est abstenu de confier à chaque commune les attributions des Offices de la jeunesse.

Le système varie selon la législation des différents pays. En principe, les Offices de la Jeunesse n'existent que dans les communes

qui comptent au moins 10.000 habitants et dans les unions de communes (cercles ruraux, etc.) (1).

Ainsi, comme en Angleterre, on tend à élargir la base territoriale de l'assistance, pour assurer plus d'efficacité aux services.

Les Offices de la jeunesse sont des services communaux dérivant de l'institution du Conseil communal des orphelins. En principe, ils jouissent d'une large autonomie et ne sont assujettis qu'à la surveillance générale de l'Etat.

*Composition des O. J. C.* — « L'intention du législateur a été de confier la direction de l'O. J. C. à un Comité qui, d'une part, assure une étroite collaboration entre l'Assistance publique et l'assistance privée, et d'autre part, centralise les efforts de protection de l'assistance à la jeunesse.

« Les représentants des associations auprès de l'O. J. C. sont nommés d'après une liste de propositions présentées par celles-ci. Pour leur assurer une influence suffisante sur les travaux de l'O. J. C. tout en évitant que les fonctionnaires communaux ne se trouvent en minorité au sein du Comité, la loi du Reich réserve aux représentants de l'assistance privée 2/5e au moins des sièges » (2). Le Tribunal des tutelles a également le droit de siéger à l'O. J. C. avec voix consultative.

La décentralisation assez accentuée était corrigée par l'existence des Offices d'Etats et de l'Office d'Empire.

II. — *Offices d'Etats (O. J. E.).*

« En vue d'assurer l'uniformité dans l'exercice des fonctions des O. J. C. et de les appuyer dans leur travail, il sera créé des Offices de la jeunesse dans chaque Etat. Il pourra y en avoir plusieurs par Etat, ou plusieurs Etats pourront avoir un O. J. E. commun » (art. 12).

La composition de ces Offices d'Etats sera fixée par la législation des Etats (art. 14).

III. — *Office d'Empire (O. J. R.)*

L'Office de la Jeunesse du Reich doit être adjoint au Ministère de l'Intérieur du *Reich* (art. 15). Il assure le contrôle et la liaison entre les différents Offices et, tout en laissant une autonomie assez

(1) Société des Nations, *La Tutelle officielle des Enfants illégitimes*, Rapport du professeur Polligkeit, Genève, 1932, p. 4.

(2) *Id.*

grande aux communes ou aux unions de communes, il réalise un minimum de coordination et de centralisation.

En résumé, collaboration des œuvres privées avec l'Assistance publique, base communale ou intercommunale, autonomie assez large laissée aux pouvoirs locaux, tels sont les traits essentiels de la loi d'Empire de 1922 que les Etats devaient compléter par leur législation propre.

### § 2. — *Attributions des organismes de protection.*

D'après le texte primitif, le rôle des organismes de protection était très étendu. « La compétence de l'O. J. C., dit l'article 7 de la loi, s'étend à toutes les personnes mineures ayant leur domicile habituel dans sa circonscription ».

L'O. J. C. avait donc qualité pour assister tous les mineurs nécessiteux, d'une part, et, d'autre part, pour intervenir en faveur des enfants en danger d'abandon matériel ou moral.

L'assistance aux *mineurs indigents* était visée par l'article 49 :

« On fournira aux mineurs nécessiteux leur entretien, y compris l'éducation et la préparation à un gagne-pain ainsi que les soins en cas de maladie ; à leur mort on s'occupera de leur procurer un enterrement convenable.

« Pour juger de la nécessité des secours à accorder, on tiendra compte du besoin de combattre à temps, de façon complète et durable, les troubles physiques, intellectuels et moraux qui se sont manifestés chez le mineur. »

A l'égard des *enfants « en danger d'abandon physique, intellectuel ou moral »*, la loi offre à l'O. J. C. deux modes d'intervention : la surveillance préventive et l'éducation de prévoyance.

Cette protection à deux degrés s'applique aussi bien à l'abandon moral qu'à l'abandon matériel, aux délinquants (1) comme aux mineurs en danger n'ayant commis aucune infraction. On peut voir un précédent de ces institutions dans les lois prussiennes de protection de 1878 et de 1900 (2) ; mais celles-ci ne s'appliquaient qu'aux enfants ayant commis un délit et considérés comme ayant agi sans discernement.

---

(1) Pour ceux-ci, les O. J. C. sont en rapport avec les tribunaux pour mineurs issus de la loi du 16 février 1923.

(2) LereboURS-Pigeonnière (P.), L'Education protectrice en Prusse, *Revue pénitentiaire*, 1901.

Avant d'étudier la surveillance préventive et l'éducation de prévoyance, remarquons que les dispositions de la loi n'impliquent pas nécessairement que l'O.J. C. doive exercer la tutelle des mineurs placés sous sa protection. La tutelle légale et de plein droit de l'O. J. C. n'intervient que pour les enfants illégitimes (art. 35 de la loi) et nous l'étudierons dans un chapitre ultérieur. Dans les autres cas, elle ne peut être que dative. Certes, l'article 41 de la loi donne volontiers la préférence à la tutelle de l'O. J. C. qui peut s'ouvrir dans tous les cas prévus par le Code civil, mais la loi n'interdit pas de donner à l'enfant un représentant légal autre que l'O. J. C. (1). La tutelle privée peut subsister, et de même la tutelle par un établissement ou par une association, mais au cas où l'O. J. C. n'exerce pas lui-même la tutelle, il reste tenu au rôle de conseiller *(Beistand)* des tuteurs demeurant dans son district, et ce n'est pas la moins délicate de ses attributions (art. 45).

La *tutelle privée* est organisée selon les règles du Code civil (art. 1773 à 1895) avec l'intervention active du juge cantonal. Celui-ci procède d'office à la nomination du tuteur toutes les fois qu'il en apprend la nécessité, par exemple, par la communication d'un parent, d'un officier d'état civil, d'un maire et principalement par celle du Conseil communal des orphelins, comité institué dans chaque commune avec mission de signaler au juge tout cas où l'organisation d'une tutelle s'impose, en lui indiquant la ou les personnes qualifiées pour exercer les fonctions de tuteur.

La *tutelle par un établissement ou par une association* est explicitement prévue par l'article 47 de la loi de 1922.

Sur leur demande, les directeurs d'établissements publics ou privés peuvent être nommés tuteurs. Il pourra leur être adjoint un subrogé-tuteur, par exemple l'O. J. C. Cette tutelle est assez voisine de celle dont étaient investies en France les commissions administratives des hospices avant la loi de 1904, avec la différence qu'elle n'appartient pas seulement à l'établissement public que constitue l'hospice, mais aussi aux associations ou aux établissements privés.

Les deux modes d'intervention des Offices de la jeunesse à l'égard de l'enfance en danger moral sont, nous l'avons dit, la surveillance préventive et l'éducation de prévoyance.

---

(1) Au cas où l'O. J. C. exerce la tutelle, quelques légères modifications dues à son caractère administratif sont apportées au Code civil. Il y a notamment dispense de sûretés à fournir (loi de 1922, art. 33 et 34). Par contre, la vérification des comptes et leur présentation pour décharge au tribunal des tutelles sont exigées comme d'un tuteur privé.

*La surveillance préventive.* — « Tout mineur sera placé sous surveillance préventive quand celle-ci paraît indiquée et suffisante pour éviter son abandon physique, intellectuel ou moral » (art. 56).

« Le tribunal des tutelles ordonne la surveillance préventive, soit d'office, soit sur requête des parents, des représentants légaux, ou de l'O. J. C. » (art. 57).

La surveillance préventive comprend la protection et la surveillance du mineur. Celui qui exerce la surveillance préventive (le patron : *Helfer)* doit seconder et surveiller celui qui a la charge de l'éducation du mineur dans les soins de la personne de celui-ci. La surveillance préventive ne s'étend à la gérance de la fortune du mineur qu'autant qu'il s'agit du produit de son travail.

Le *patron* peut être investi de ses fonctions pour l'ensemble des affaires ou pour un certain groupe d'affaires ou pour une affaire seulement.

Sa sphère d'activité est déterminée lors de sa nomination. Il a le droit d'approcher le mineur pour l'exercice de ses fonctions. Les parents, le représentant légal et les personnes auxquelles le mineur est confié doivent le renseigner.

« Le *patron* est tenu de faire connaître au tribunal des tutelles tous les cas où le tribunal peut avoir à intervenir » (art. 58).

« La surveillance préventive cesse, soit à la majorité du mineur, soit par décision des éducateurs de le confier à une association pour l'assistance de la jeunesse ou à une personne qui en accepte la charge.

« L'O. J. C. peut exercer la surveillance préventive sans mandat du tribunal, aussi longtemps que la personne chargée de l'éducation du mineur y consent ; dans ce cas, il avertira le tribunal des tutelles avant le début de la surveillance » (art. 59).

*L'éducation de prévoyance (Fürsorgeerziehung).* — L'éducation de prévoyance comporte le placement de l'enfant hors de son foyer. « Elle est destinée à prévenir ou à mettre fin à l'abandon ; elle est donnée aux frais de la communauté et sous la surveillance des autorités, dans une famille ou un établissement appropriés » (art. 62).

Elle s'applique notamment quand les parents sont indignes ou déchus de la puissance paternelle. Au cas où l'éducation de prévoyance offrirait des chances de succès, elle pourra aussi être ordonnée quand le mineur sera âgé de plus de 18 ans et de moins de 20 ans.

« Le tribunal des tutelles agit d'office ou sur requête. Le droit de requête appartient à l'O. J. C... Avant de prendre sa décision, le tribunal des tutelles entendra l'O. J. C. ainsi que le mineur, ses parents ou son représentant légal...

« Le tribunal des tutelles peut ordonner l'examen médical du mineur et le placer en observation pour une durée d'au plus six semaines dans un établissement approprié... » (art. 65).

L'article 65 prévoit également les notifications à faire et les recours possibles contre la décision du tribunal.

L'article 69 vise les modalités du placement. Lorsque le mineur doit être placé dans un établissement ou dans une famille, il faut les choisir de même religion.

La personne à qui appartient le droit d'éducation du mineur doit être instruite aussitôt du lieu de placement si le but de l'éducation ne risque pas d'en être sérieusement compromis. Elle peut recourir auprès du tribunal des tutelles contre le refus de lui faire cette communication.

L'article 70 règle la question des frais qui, en principe, restent à la charge des autorités de l'éducation de prévoyance du domicile *habituel* du mineur.

L'éducation de prévoyance se termine à la majorité du mineur (art. 72). Si cependant son but est atteint, on y mettra fin plus tôt, soit d'office, soit sur réquisition des personnes désignées à l'article 65.

## SECTION II

### Modifications a la loi du 9 juillet 1922

#### § 1er. — *Modifications relatives aux organismes chargés de la protection.*

Sous l'influence de tendances décentralisatrices et surtout de difficultés financières, l'ordonnance du 14 février 1924, article 8, relative à l'entrée en vigueur de la loi d'Empire sur l'assistance à la jeunesse, sans abroger la loi, dispense l'Empire et les Etats d'exécuter les prescriptions qui créent de nouvelles tâches. On va si loin qu'on permet même de ne pas organiser les Offices pour mineurs et de confier leurs fonctions aux services existants, par exemple, à une branche de l'Administration municipale (1).

---

(1) C'est ce qui a été fait en pratique sur une grande échelle. Les O. J. C. en particulier ont fusionné avec les bureaux de bienfaisance existants auxquels incombent les fonctions générales de l'assistance publique. Cette fusion facilite les relations entre les deux institutions.

Le Reich lui-même s'est abstenu d'organiser le *Reichjugendamt* et a cessé de payer des subsides aux Etats. Pratiquement, cela équivaut presque à une abrogation de la loi; cependant son introduction n'est pas purement nominale et tous les Etats ont créé des Offices.

Il est assez curieux de remarquer que, tantôt les raisons pécuniaires ont favorisé en partie le développement de la centralisation (en Angleterre, par exemple, le système des subventions de l'Etat dans le régime de la *Poor Law)* et que tantôt, au contraire, elles ont ajouté un facteur aux tendances décentralisatrices, comme dans l'ordonnance allemande du 14 février 1924.

### § 2. — *Modifications relatives aux attributions des organismes de protection.*

Les attributions des organismes de protection sont réduites. A l'égard des mineurs en danger d'abandon, la compétence des Offices n'est pas modifiée. Par contre, l'article 49 de la loi de 1922 est abrogé par l'ordonnance du 14 février 1924 et, en conséquence, les O. J. C. n'interviennent plus dans l'assistance des mineurs indigents. C'est de l'administration d'assistance que ceux-ci reçoivent les prestations exigées par leur état de nécessiteux.

La réglementation du Reich est contenue dans l'ordonnance du 13 février 1924 et dans les instructions du Ministère de l'Intérieur et du Travail.

Elle abandonne aux Pays, qui peuvent reporter une partie de leurs tâches sur les communes, les attributions de prévoyance sociale.

Les mineurs sont compris dans une foule d'autres catégories d'indigents, et l'article 3 de l'Instruction du 4 décembre 1924 sur les conditions, les méthodes et les limites de l'assistance obligatoire, dispose :

« Pour éloigner les menaces d'indigence, l'assistance peut intervenir de manière préventive, en particulier pour maintenir la santé et la capacité de travail. Quand il s'agit de mineurs, elle peut légalement intervenir toutes les fois que ne s'appliquent pas les dispositions sur l'assistance à la jeunesse, pour empêcher les troubles du développement physique, intellectuel ou moral. »

C'est l'Etat qui établit les conditions, les modes et l'étendue de l'assistance, dans les limites des dispositions légales de l'Empire » (art. 6).

Pour donner l'assistance visée par l'ordonnance, les Etats devront créer des corporations de droit public à deux échelons : les unions d'assistance d'Etat et les unions d'assistance de district.

L'Etat ou l'Union d'assistance peut, sous sa responsabilité, confier certaines charges aux unions et institutions de bienfaisance libres avec l'assentiment de ces dernières. Les organes d'assistance doivent réaliser la liaison entre l'Assistance publique et l'assistance privée (art. 5).

La loi a un but préventif et vise à rétablir, par tous les moyens, la force économique du faible. L'organe chargé de l'assistance doit agir d'office, sans demande, en temps utile et empêcher qu'un besoin temporaire ne devienne chronique. En vertu de ce principe, doivent être assurés l'éducation et l'apprentissage des mineurs (art. 6-d).

*
**

Ainsi que nous l'avons signalé en cours d'étude, la loi de 1922 abrogée en quelques-unes de ses parties par la loi de 1924 a marqué une étape de décentralisation, puisque l'Office d'Empire n'a pas été créé. Mais avant même d'être modifiée dans ce sens, la loi de 1922 présentait le caractère intéressant de faire collaborer les non-fonctionnaires à l'administration de l'assistance à la jeunesse, puisque 2/5e des membres des O. J. C. sont choisis sur la proposition des associations de protection de la jeunesse (art. 9).

Dans les différents Etats allemands, les profanes ont été, bien longtemps avant la guerre, associés dans une mesure très variable à la gestion de l'administration publique. La Constitution de Weimar avait donné une nouvelle impulsion à ces tendances par son article 132 : « Tout Allemand a, dans la mesure des lois, l'obligation d'accepter les fonctions publiques honorifiques. »

Aussi, les éléments non fonctionnaires ont-ils été multipliés dans l'Empire.

« Ils sont appelés, soit isolément et indépendamment, soit en collège, à agir en liaison avec les fonctionnaires de profession. En les faisant participer à l'administration, le législateur cherche à utiliser l'expérience pratique d'hommes qui vivent en dehors de l'atmosphère bureaucratique et possèdent une indépendance plus grande du côté des supérieurs que des fonctionnaires de profession. Si indépendantes que ces personnes puissent être en fait, elles n'en restent pas moins juridiquement, toujours intégrées à l'organisme administratif » (1).

(1) Fleiner, *Les Principes généraux du Droit administratif allemand*, Bibliothèque internationale de Droit public, Delagrave, Paris 1933, p. 64.

D'ailleurs, les personnalités prises en dehors de l'administration ne sont pas en majorité dans les O. J. C. et l'article 9 marque bien la suprématie des fonctionnaires.

En somme, dans les provinces comme dans le Reich, l'Etat allemand demeure ce qu'il était au temps de l'ancien Empire, un Etat de fonctionnaires. Ce système de collaboration entre l'activité privée et l'autorité publique avec prédominance de l'élément administratif est bien allemand et constitue une différence avec le système anglais où les fonctionnaires sont sous les ordres des Comités élus.

« Comme la France, la Prusse a introduit dans son administration le principe de la décentralisation et le *self-government*, mais aucun d'eux ne les a complètement appliqués » (1).

En définitive, les pouvoirs décentralisés n'ont droit à l'existence que pour exécuter les projets du pouvoir central, et on peut reprendre au compte de l'Allemagne la parole de Gneist : « Le *self-government* est l'accomplissement par des pouvoirs localement élus de la volonté de l'Etat et non nécessairement du groupement local qui les élit » (2).

La conception de l'Etat faisant accomplir sa volonté propre par des pouvoirs locaux demeure vraie, d'une vérité plus absolue et plus restrictive sous le régime national socialiste, mais l'élection des organes locaux fait place à une nomination par le pouvoir central et celui-ci n'admet la décentralisation que sous les formes susceptibles de se concilier avec le caractère personnel du pouvoir (3).

---

(1) Ashley, *op. cit.*, p. 262.
(2) Gneist, cité par Ashley, *op. cit.*, p. 261.
(3) Cf. Bonnard, *op. cit.*, pp. 138 et suiv.

# CHAPITRE III

## Pays scandinaves

Les fondations charitables, dispersées par la Réforme, n'étant plus là pour assurer volontairement les tâches d'assistance, celles-ci passèrent obligatoirement et de bonne heure à la charge des communes.

La commune, débitrice de l'assistance, l'est restée dans les Etats scandinaves jusqu'à nos jours. Alors que dans certains pays du même groupe on élargit par la suite la base territoriale (Angleterre, Allemagne), ici l'organisation communale est maintenue, et si certains organismes sont progressivement dépossédés au profit d'autres, ainsi que nous le verrons, cette dépossession s'effectue dans le cadre communal.

### SECTION I

#### Les organismes d'assistance

L'administration communale d'assistance publique eut, jusqu'à nos jours, la charge des enfants, au même titre que celle des autres indigents avec lesquels ils étaient confondus. En Suède, c'est en 1624 que pour la première fois, une ordonnance royale de Gustave-Adolphe envisage une législation spéciale, tout en maintenant le rôle de l'Assistance publique.

Vers la fin du XIX^e^ siècle (la Norvège paraît avoir ouvert la voie avec la loi du 6 juin 1896 entrée en vigueur en 1900), en même temps qu'on songe à venir en aide à une catégorie d'enfants à laquelle les régimes précédents ne s'étaient pas intéressés — nous voulons dire les enfants en danger moral — on crée, également dans le cadre communal, une nouvelle administration, celle des Commissions de protection de l'enfance (1) dont le rôle est précisément l'assistance

(1) *Danemark:* lois du 9 avril 1891 sur l'Assistance publique, des 14 avril 1905, 12 juin 1922 et 20 mai 1933 sur la protection de l'enfance.
*Suède:* lois des 13 juin 1902, 6 juin 1924 et 31 mai 1934.
*Norvège:* loi du 6 juin 1896.

aux enfants délinquants et en danger moral. Mais bien souvent ce rôle minimum s'accroît : nouvelle administration créée pour une nouvelle catégorie d'assistés, elle empiète bientôt sur les attributions de protection de l'enfance de son aînée, l'Assistance publique proprement dite, jusqu'à s'en emparer totalement : c'est ce que la réforme de 1933 consacra au Danemark.

Etudions d'abord ces deux administrations et leur compétence respective dans les pays scandinaves avant la réforme danoise de 1933, puis nous verrons quelles modifications cette nouvelle législation a apportées au régime existant.

1° *L'assistance publique.* — Elle est administrée par le Conseil municipal ou plus souvent par un Comité de plusieurs membres choisis dans leur sein par les Conseils municipaux et ayant qualité pour nommer des fonctionnaires salariés, un peu comme le *Board of guardians* en Angleterre.

L'Etat surveille l'action des Comités d'assistance communaux ; leur gestion et leur budget sont soumis au contrôle du Conseil de Comté dont le président, fonctionnaire d'Etat salarié, représente l'autorité supérieure pour tout ce qui a trait aux décisions des administrations locales en matière d'assistance. Le Ministère de l'Intérieur est l'autorité supérieure (loi danoise du 12 juin 1922). En Suède, c'est l'autorité préfectorale qui assure la surveillance.

2° *Les Commissions de protection de l'enfance (Vaergeraad* au Danemark, *Vergeraad* en Norvège, *Barnavardsnamnd* en Suède). — Leur composition a, en général, pour but de faire collaborer la science technique juridique, l'expérience pédagogique et médicale et les représentants de la population en tant que contribuables.

Ce sont des institutions *communales* dont les membres sont nommés par le Conseil municipal pour quatre ans au Danemark et en Suède, pour deux ans en Norvège. Au Danemark, la Commission des communes rurales se compose de cinq membres dont un conseiller municipal. Dans les villes, le nombre des membres est porté à sept dont un homme de loi. En Norvège, aux deux membres de droit, juge et pasteur, s'ajoutent cinq membres élus par le Conseil municipal, dont un médecin et deux femmes. En Suède, la Commission doit comprendre un membre de l'assistance communale aux indigents, un pasteur, un instituteur ou une institutrice, deux autres personnes connues pour l'intérêt qu'elles portent à l'enfance et à la jeunesse, et, si possible, une personne ayant des connaissances juridiques.

La participation au Conseil de tutelle ou Commission de protection de l'enfance constitue une sorte de service obligatoire et gratuit. Les Commissions scandinaves se rapprochent assez des Comités anglais ;

les unes et les autres confient l'administration du service à des non-professionnels; les fonctionnaires n'y sont pas en majorité comme dans l'O. J. C. allemand, et si le grand nombre des affaires nécessite leur présence, ils sont, bien que nommés par le Ministre et ayant quelquefois rang de fonctionnaires supérieurs, soumis aux directives de la Commission issue en majorité de l'élection (élection au second degré).

L'article 11 de la loi norvégienne le précise à l'égard du secrétaire titulaire des Commissions dans les villes importantes. Les articles 6 et 11 de la loi danoise de 1922 prévoient des dispositions spéciales pour Copenhague et soulignent également la parenté avec l'organisation anglaise.

« Au Conseil de tutelle de Copenhague est rattaché un Bureau dirigé par un chef ayant une culture juridique qui est désigné par le Ministre de la Justice sur l'avis de l'Administration municipale de Copenhague. Il a droit à un traitement de chef de bureau de première classe de Ministère. Dans la direction, le chef de bureau *est obligé de se conformer aux instructions du président* et du vice-président du Conseil de tutelle. »

En *Suède,* la loi prévoit que les petites communes peuvent, sur autorisation du Gouvernement, être dispensées, pour un temps déterminé ou jusqu'à nouvel ordre, de l'obligation de constituer une Commission spéciale de protection de l'enfance. La Commission est alors constituée par l'organisme d'assistance aux indigents augmenté d'un pasteur et d'un instituteur ou d'une institutrice. Le nombre des communes ayant au plus 500 habitants est, en Suède, d'environ 400 et la dispense ci-dessus a été instituée en raison des difficultés de recrutement des membres nécessaires et du petit nombre de cas dans lesquels la Commission aurait à intervenir.

Suivant une statistique de 1927, cette dispense n'a cependant été demandée que par 220 communes.

Inversement, au *Danemark*, une ville d'au moins 10.000 habitants peut, sur la proposition de l'Administration communale, être divisée par le Ministre de la Justice en plusieurs districts de Conseil de tutelle.

*Contrôle du pouvoir central.* — Malgré une large décentralisation, le pouvoir central exerce un certain contrôle à l'égard des pouvoirs locaux en matière de protection de l'enfance.

Au *Danemark* existe un Conseil supérieur de tutelle où les membres élus sont en minorité. Il comprend un président possédant les titres requis pour exercer les fonctions de juge à la Haute-Cour et

nommé par le roi, un membre choisi par le Ministre de la Justice, deux élus par le Parlement, et l'inspecteur des maisons d'éducation.

L'action du pouvoir central se manifeste encore par la création d'inspecteurs gouvernementaux dont un inspecteur général, chargé plus particulièrement des maisons d'éducation.

En plus de l'inspection d'Etat, la *Suède* confie la surveillance de la protection de l'enfance à l'autorité préfectorale assistée de « conseillers de la protection infantile » ; ce titre correspond, en réalité, non à des fonctionnaires spéciaux, mais à des fonctions spéciales exercées par les conseillers de l'assistance aux indigents.

En *Norvège*, le contrôle est centralisé au Ministère des Cultes et il n'y a pas de Conseil supérieur.

*Compétence respective des organismes d'assistance publique et des Commissions de protection de l'enfance.* — Nous avons examiné la composition des organes de protection de l'enfance et le contrôle auquel ils sont assujettis. Nous essaierons maintenant de distinguer leur compétence respective qui varie selon les pays et selon les époques.

Partout, les Commissions de protection de l'enfance ont dans leur ressort les mineurs en danger moral (enfants auteurs d'actes répréhensibles, ou de mauvaise conduite, ou simplement enfants négligés ou maltraités). C'est même pour eux qu'elles ont été créées, mais souvent leur compétence va au delà. C'est ainsi qu'en *Suède* le domaine de protection de l'enfance de l'Assistance publique comprend uniquement les enfants indigents qui n'ont besoin que d'une aide partielle à domicile ; tous les autres ressortissent au Conseil de protection de l'enfance ; il en va de même en *Norvège* où l'Assistance publique ne s'occupe que des enfants dont les parents sont malades ou décédés et secourus à domicile.

Au *Danemark*, les lois des 4 avril 1905 et 12 juin 1922 laissaient en outre à la charge de l'Assistance publique les orphelins et les enfants matériellement abandonnés, et l'article 19 de la loi de 1922 fixait l'action respective des deux administrations :

« Toutes les fois où il apparaît que les mauvaises conditions dans lesquelles l'enfant est élevé ont matériellement pour cause l'état de détresse du foyer, ou que les parents sont inscrits à l'assistance publique, le Conseil doit entrer en pourparlers avec la municipalité ou solliciter son avis. Si les pourparlers amènent l'Assistance publique à se charger de prendre les mesures nécessaires pour améliorer la situation matérielle de la famille, et si, en conséquence, le Conseil de tutelle renonce ou surseoit à l'éloignement de l'enfant de son

foyer, le Conseil de tutelle peut toutefois, dans des circonstances spéciales, enlever aux parents la puissance paternelle et à la demande de l'Administration communale, la transférer à l'Assistance publique.

« Si le Conseil de tutelle est d'avis que l'éloignement d'un enfant de son foyer peut être évité en donnant un secours matériel momentané, le Conseil a le droit de donner, à titre exceptionnel, un tel secours. S'il convient une seconde fois de fournir du secours au foyer, le Conseil doit renvoyer l'affaire à l'Administration communale ou à la caisse de secours. »

Si l'Assistance publique et les Commissions de protection de l'enfance ont des tâches respectivement distinctes, il n'en demeure pas moins qu'il doit y avoir entre les deux organismes une collaboration étroite. En effet, l'assistance des enfants a lieu par l'intermédiaire du service de l'assistance aux indigents et de nombreux cas peuvent se présenter où il est difficile de savoir à quel mode d'assistance (secours ou tutelle) il est plus opportun de recourir.

En cas de différend sur la compétence de l'une ou de l'autre, le litige doit être soumis à une commission arbitrale de trois personnes comprenant le membre qui, aux termes de la loi, est commun aux deux administrations et un autre membre de chacune d'elles. On a cherché à éviter ainsi les conflits qu'il y avait peut-être lieu de craindre, mais qui jusqu'ici ne se sont jamais produits.

*Dépossession progressive des autorités d'assistance publique.* — L'évolution tend à déposséder les autorités d'assistance publique de leurs attributions à l'égard de l'enfance. Cette tendance était déjà très visible en Suède: avant 1902, la protection de l'enfance était presque entièrement du ressort des autorités d'assistance; la loi du 13 juin 1902 leur retira les enfants moralement abandonnés pour les confier à la Commission de l'enfance créée dans chaque district scolaire (district coïncidant généralement avec la commune). Dans les districts où il n'était pas procédé à la nomination d'une commission spéciale, le devoir incombait au Conseil ou à la direction scolaire.

La loi du 6 juin 1924 remplaçant celle de 1902 suivit la même voie, mais l'aboutissement le plus complet est la *législation danoise du 20 mai 1933* (1).

---

(1) Les lois du 20 mai 1933, qui font suite à un projet déposé en octobre 1930 au Parlement danois par le Ministre de la Prévoyance sociale, concernent non seulement l'assistance publique et la protection de l'enfance, mais les accidents de travail, l'assurance mutuelle contre les maladies, etc.; elles constituent une véritable codification de la législation sociale. Les 2e et 3e parties, § 83 àt 230, contiennent les règles de l'assistance à l'enfance.

Comme le texte primitif de la loi allemande du 9 juillet 1922, elle « place sous la même autorité la protection de l'enfance et l'assistance à l'enfance » (1).

Les Conseils de tutelle sont supprimés, mais tous les Conseils municipaux doivent nommer une « Commission sociale » *(Det sociale Udvalg)* et un sous-comité de protection de l'enfance *(Bornevoernsudvalget)*. Ces Commissions sont *composées* de membres des Conseils municipaux, auquels peuvent être adjointes des personnes bénévoles, libres d'apporter ou de refuser leur collaboration. Dans les grandes villes, les Commissions de 1933 utilisent un personnel rétribué.

En apparence, le nouveau texte apporte peu de changement et cependant l'orientation est modifiée. L'organisme spécialisé de protection de l'enfance est supprimé et remplacé par une commission qui émane directement du Conseil municipal et où les conseillers municipaux sont en majorité, tandis que sous le régime des lois de 1905 et de 1922, l'élément étranger à l'administration communale prédominait (dans les communes rurales, 1 conseiller municipal sur 5 membres.)

Comme en Angleterre, on aboutit à une intégration des fonctions d'assistance dans les attributions générales des pouvoirs locaux et on utilise le système de l'administration municipale par commissions. Le but est d'éviter les doubles emplois et d'écarter des assistés la flétrissure du paupérisme.

La *compétence* du Comité ainsi modifié est élargie. Toutes les attributions de protection de l'enfance qui appartenaient encore à l'administration d'Assistance publique, passent au Comité. C'est ainsi que les *Bornevaernsudalg* ont désormais dans leur champ d'action les orphelins, les enfants abandonnés et même les enfants pauvres.

Malgré les fonctions importantes des Commissions, la tutelle ne leur appartient pas de plein droit. Si les circonstances l'exigent, il y a lieu de demander au tribunal compétent la désignation d'un tuteur pour les enfants placés sous le contrôle de la Commission. Si l'enfant est confié à une maison d'éducation, la tutelle peut être exercée par le directeur aussi longtemps que l'enfant demeure dans l'établissement.

Les *organes supérieurs* restent sensiblement les mêmes.

L'ancien Conseil central de tutelle prend le nom de *Comité central de la protection de l'enfance (Landsnaevnet for Borneforsorg)* et possède la juridiction d'appel ; toutefois, dans certains cas, l'appel est porté devant le préfet ou le Ministre des Affaires sociales.

(1) M^lle^ Chaptal, *op. cit.*, p. 11.

Quant au contrôle de l'Etat, il est exercé par l'*inspecteur général* de la protection de l'enfance *(Overinspekotren for Borneforsorgen)* qui collabore avec le Comité central et reste en contact avec les sous-comités permanents des Commissions locales.

Nous avons signalé un point de ressemblance entre le régime anglais et le nouveau régime danois. Il subsiste entre eux une différence capitale et la question du contrôle nous y amène; c'est que la centralisation accentuée de l'assistance anglaise n'existe pas dans les pays scandinaves où les organismes locaux conservent de larges pouvoirs de décision.

## SECTION II

### Modes d'assistance

Le mode d'assistance est à deux degrés, comme en Allemagne. C'est ce qu'on appelle, en Suède, l'éducation préventive et les soins sociaux.

« La différence entre l'« *éducation préventive* » et les « *soins sociaux* » peut être en quelques mots définie ainsi qu'il suit: on recourt à l'éducation préventive lorsque l'enfant se trouve dans des conditions de vie telles que la société a le droit d'intervenir, même *contre* la volonté des parents. Dans le second cas, au contraire, la gravité des circonstances n'est pas de nature à légitimer une intervention d'office; toutefois, les conditions dans lesquelles se trouve l'enfant sont si précaires que la société a le devoir de se charger de lui *avec* l'assentiment des parents (réserve faite du cas où les parents sont disparus et où il ne peut être question de leur consentement) » (1).

Relèvent de l'*éducation préventive:*

1° Tous les enfants de moins de 16 ans qui sont l'objet de mauvais traitements de la part de leur famille, ou victimes d'une négligence grave, ou dont la vie ou la santé se trouvent en péril;

2° Tous les enfants de moins de 16 ans qui, par suite des mauvaises mœurs, de la négligence ou de l'incapacité éducatrice de leurs parents, risquent de se dévoyer;

3° Tous les enfants de moins de 18 ans dont le caractère vicieux nécessite des mesures d'éducation spéciale.

---

(1) *L'Œuvre sociale en Suède,* Aperçu publié par le Gouvernement suédois, Stockholm, 1928, pp. 181 et suiv.

Les *soins sociaux* s'adressent aux enfants nécessiteux, malades ou abandonnés répondant aux indications suivantes :

1° Enfants de moins de 16 ans habitant chez leurs parents qui, par suite de la maladie, de l'indifférence ou de l'incapacité de ceux-ci, ou de toute autre circonstance familiale, se trouvent dans la misère, sans toutefois être justiciables de l'éducation préventive ;

2° Enfants de moins de 16 ans qui, par suite de maladie physique ou mentale, ont besoin de soins spéciaux qui ne peuvent leur être donnés dans leur famille ;

3° Enfants de moins de 16 ans qui manquent de soins par suite de l'abandon ou du décès de leurs parents.

Si l'on estime que les enfants peuvent être laissés sans danger dans leur famille, cette solution est considérée comme la meilleure. Il y aura lieu alors à une *surveillance au foyer*. Le Comité de protection peut intimer certains ordres aux parents (envoi dans une école ou un atelier déterminé) ou nommer un tuteur de surveillance en lui donnant des instructions concernant sa charge. Celui-ci est d'ordinaire recruté à titre bénévole ; toutefois la loi danoise prévoit des tuteurs rétribués, mais il faut pour cela l'autorisation du Ministère des Affaires sociales et les communes en supportent les frais. Pour les familles et les garçons au-dessous de 7 ans, on nomme de préférence une femme.

Si l'enfant *ne peut être maintenu à son foyer* et qu'il soit âgé de moins de 14 ans, il est le plus souvent confié à une famille, soit directement par le Comité de protection, soit par l'intermédiaire des associations de protection de l'enfance officiellement reconnues.

Les règles de placement sont fixées par la loi (Suède : loi du 6 juin 1924 (art. 34) ; Norvège : loi du 6 juin 1896 (art. 22 et suiv.). Au Danemark, elles sont particulièrement minutieuses :

« En règle générale, les enfants ne peuvent être mis en pension que dans des ménages où les deux époux sont vivants, où aucun de ceux-ci n'a plus de 55 ans et qui n'ont pas eux-mêmes au foyer plus de trois enfants non confirmés. En règle générale, plus de deux enfants ne peuvent être mis ensemble dans la même famille à moins qu'ils ne soient frères ou sœurs. Chez des femmes non mariées peuvent être placés des filles et exceptionnellement des garçons notamment dans leur tout jeune âge. Les enfants ne peuvent être placés chez des personnes qui sont continuellement secourues par l'Assistance publique, si ce n'est dans des circonstances tout à fait spéciales, par exemple lorsqu'ils sont placés chez des proches parents » (loi de 1922, art. 38).

Les enfants de santé délicate ou de caractère difficile et tous ceux qu'on ne peut placer dans des familles sont envoyés dans des *foyers* ou des *asiles spéciaux* qui peuvent n'être qu'un simple lieu de passage ou d'observation, ou constituer un placement définitif. Ces foyers varient considérablement au point de vue de leur importance et de leur aménagement ; les uns sont des établissements communaux, les autres, des institutions privées. En 1928, en Suède, leur nombre total était de 260, avec 6.213 lits, auxquels s'en ajoutaient 34 autres, avec 1.242 lits pour enfants vicieux. Au Danemark, il existe de nombreux petits foyers, souvent œuvres privées, où l'on recueille de 8 à 20 enfants, un peu comme le font les *homes* du Dr Barnado en Angleterre.

La création des asiles d'enfants est laissée à la libre initiative des communes, des conseillers généraux et des particuliers. Dans le premier cas, le plan de l'asile doit être soumis à l'autorité préfectorale. La surveillance de tous les asiles d'enfants dans une commune appartient au Comité de protection de l'enfance.

Les enfants qui ont dépassé l'âge scolaire sont pour la plupart placés en service ou en apprentissage d'après leurs aptitudes.

La surveillance de tous les enfants placés appartient au Conseil de protection local. La décentralisation est large et ne fait que s'accentuer notamment au Danemark. L'article 23 de la loi de 1905 exigeait que les contrats passés pour les pupilles placés à gages, soient soumis à l'approbation du Conseil supérieur, système qui n'était d'ailleurs possible que par suite du peu d'étendue du territoire. La loi de 1922 attribue ce contrôle à la Commission locale. De même, en matière de retrait, il n'est plus nécessaire d'en référer au Conseil supérieur (art. 58).

## SECTION III

### Régime financier

Parmi les ressources du service figure en premier lieu la participation des parents, fixée par contrat ou, à défaut, par l'autorité préfectorale sur requête de la Commission. Leur négligence dans la contribution à l'entretien de l'enfant peut entraîner, ainsi que le prévoit la loi suédoise d'assistance aux indigents, le « travail forcé ».

Les dépenses restant à la charge des collectivités sont réparties en Suède entre les communes, les départements et l'Etat. Au Danemark, les frais provenant de l'assistance aux enfants anormaux incombent exclusivement à l'Etat. Les autres frais sont à la charge des communes: 1/3 est dû par la commune du domicile de secours; 2/3 par les autres communes du Danemark. L'Etat accorde en outre des subventions considérables aux différentes institutions de l'enfance publiques et privées.

# CHAPITRE IV

## Suisse

Par sa situation géographique et son agglomération de groupes ethniques d'origines diverses, la Suisse constitue une sorte de confluent où les tendances latines se rencontrent avec les conceptions germaniques. Si l'on ajoute que le relief de son sol favorise le particularisme, on comprend que les législations cantonales soient assez variées.

En matière civile, une codification relativement récente (1907) a unifié le droit cantonal, en empruntant aux législations en présence ce qu'elles avaient de meilleur ; mais en droit administratif et surtout en matière d'assistance, rien de semblable, chaque canton conserve son autonomie.

Nous avons laissé la Suisse pour la fin de notre étude, justement parce que sur un même territoire, elle présente à la fois des institutions d'assistance conçues selon le type latin et d'autres d'inspiration germanique.

Le droit privé suisse organise déjà une forme de protection dès lors qu'un mineur n'est plus sous puissance paternelle :

« Tout mineur qui n'est pas sous puissance paternelle sera pourvu d'un tuteur. Les officiers de l'état civil et les autorités administratives sont tenues de signaler sans délai à l'autorité compétente tout cas de tutelle qui parvient à leur connaissance dans l'exercice de leurs fonctions » (C. civ., art. 368).

Le tuteur peut être privé ; mais parce qu'il est souvent difficile de trouver parmi les parents rapprochés une personne apte à ces fonctions, les lois cantonales d'exécution ont souvent prévu l'institution de tuteurs professionnels ou officiels. Ce sont alors des fonctionnaires permanents et rétribués auxquels sont confiées les tutelles difficiles qui réclament des connaissances spéciales en matière de droit et d'assistance, et la plupart des tutelles d'enfants illégitimes.

L'intervention d'un tuteur professionnel, et plus encore d'un tuteur officiel, constitue une forme d'assistance publique au sens large ; comme cette tutelle officielle s'est surtout développée à cause des enfants illégitimes, nous en parlerons plus longuement en étudiant la situation de ces enfants. Dans le présent chapitre, nous retiendrons surtout le jeu des lois d'assistance proprement dites, qui peut venir s'ajouter à l'existence de la tutelle officielle.

Si la protection tutélaire est en général suffisante pour l'enfant dont les parents ou lui-même possèdent certaines ressources, elle ne l'est plus pour l'enfant pauvre. Pour celui-ci, il faudra recourir aux œuvres de bienfaisance privées, qui, en Suisse, jouent un grand rôle, ou à l'Assistance publique (voir C. civ., art. 285 et 289).

« L'assistance suisse est un mélange complexe des efforts charitables faits par les particuliers, les œuvres privées ou confessionnelles, les communes, les districts, les cantons et l'Etat. On n'y peut relever de méthodes générales et il paraît par suite impossible d'en préciser brièvement la doctrine » (1).

L'autorité fédérale en matière d'assistance ne s'exerce guère que par des décrets d'ordre général réglant les devoirs des cantons et des communes, mais c'est le plus souvent à ces dernières qu'incombe la tâche directe et pratique. L'article 330 du Code civil contient une disposition relative à cette obligation communale:

« L'enfant trouvé est entretenu par la *commune* dans laquelle il a été incorporé. Lorsque son origine vient à être constatée, la commune peut exiger de ceux des parents qui lui doivent des aliments et, subsidiairement, de la corporation publique tenue de l'assister, le remboursement des dépenses faites pour son entretien. »

Pour se rendre compte de la situation faite aux enfants assistés, il faudrait, à cause de la variété des systèmes, passer en revue les dispositions législatives des cantons. Nous limiterons notre examen à trois d'entre eux: Genève et Vaud, en Suisse française, Zurich, en Suisse allemande.

## SECTION I

### L'assistance dans le canton de Genève

La matière est régie par la loi du 19 octobre 1912 suivie du règlement du 22 février 1913 et qui a abrogé les lois précédentes des 30 mars et 28 mai 1898.

L'Etat de Genève prend sous sa protection les enfants moralement et matériellement abandonnés.

I. *Les organismes d'assistance.* — L'*Hospice général* a la charge des orphelins genevois, ainsi que celle des indigents et des vieillards. Il les recueille et procède à leur placement. Son fonctionnement n'appelle aucune remarque spéciale. Il rapproche le canton de Genève des conceptions latines.

(1) Weber, *op. cit.*, p. 646.

Quant à la *Commission officielle de protection des mineurs*, issue de la loi de 1912, elle a été instituée, dit l'article premier, pour faciliter à l'autorité tutélaire l'application des articles 283 et suivants du Code civil, sur la déchéance et le retrait du droit de garde.

La Commission est nommée pour quatre ans. Elle est composée de neuf membres dont trois nommés par le Grand Conseil, quatre par le Conseil d'Etat. En font en outre partie un délégué du Département de Justice et police et un délégué du Département de l'Instruction publique. Elle constitue elle-même son bureau (loi de 1912, art. 3).

A côté de ces membres dirigeants, figurent le directeur et les employés, fonctionnaires rétribués. Le directeur a un rôle très important dans la pratique : outre sa qualité de chef du personnel, il exerce la tutelle ; mais, fonctionnaire d'un rang supérieur, il n'en demeure pas moins, en grande partie, sous les ordres de la Commission dont le président assure la surveillance générale de l'administration (art. 6). Cependant, à la différence du système anglais, il n'est pas nommé directement par la Commission, mais par le Conseil d'Etat sur avis de la Commission. C'est également le Conseil d'Etat qui fixe son traitement et celui des employés.

Pour faciliter la tâche de la Commission, des *comités locaux* sont institués au fur et à mesure des besoins dans les divers quartiers de la ville et dans les communes (art. 11 du règlement). Ces comités sont élus pour quatre ans par la Commission. Ils s'organisent eux-mêmes, se composent d'un nombre variable de commissaires des deux sexes, qui procèdent à des enquêtes sur les situations signalées par la Commission. Ils surveillent les enfants placés dans leur quartier et font connaître à la Direction tous les cas où des mineurs sont menacés d'abandon moral ou matériel. Les Comités remettent chaque année à la Commission un rapport sommaire sur leur activité. Ils se réunissent dans un local mis à leur disposition par l'autorité municipale (art. 12 à 15 du règlement). Ils ont surtout un rôle d'information et de surveillance.

Le contrôle central est assuré par le Conseil d'Etat. C'est à lui que sont présentés les rapports sur l'administration de la Commission et c'est lui qui approuve, s'il y a lieu, la gestion de ladite Commission.

II. *Mode d'assistance. — Rôle de la Commission officielle.* — Outre l'initiative qui lui est attribuée dans la mise en mouvement de l'instance en déchéance ou en retrait du droit de garde, la Commission assure la *tutelle* ou la garde des enfants matériellement ou morale-

ment abandonnés sans distinction de nationalité, qui lui sont confiés, par décision des autorités de tutelle, c'est-à-dire, à Genève, par la Chambre des tutelles.

En principe, la tutelle est exercée par le directeur sous le contrôle de la Commission; mais l'autorité tutélaire peut aussi désigner un parent ou un tiers pour remplir cette charge.

La création d'une Commission à qui l'on peut attribuer la tutelle de certaines catégories d'enfants était un premier pas vers la conception d'une tutelle officielle; celle-ci a été consacrée par la loi du 13 février 1932, instituant à Genève un poste de tuteur général dont nous aurons à reparler.

*Pouvoirs sur la personne.* — Les enfants peuvent être recueillis dans des asiles temporaires jusqu'à leur placement chez des particuliers ou chez des maîtres d'apprentissage (règlement, art. 16).

Le directeur et le personnel des asiles sont nommés par la Commission (art. 18). Les enfants placés dans ces établissements ne peuvent en sortir ou recevoir de visites que sur un ordre ou une autorisation des autorités compétentes (art. 17).

*Pouvoirs sur les biens.* — Chaque mineur a un compte où figurent, d'une part, ses gains et acquêts, d'autre part, les dépenses faites pour son éducation. Celles-ci sont considérées comme des avances qui doivent être recouvrées par la Commission sur les débiteurs d'aliments (parents ou collectivités). A défaut, les enfants restent tenus au remboursement. Toutefois, en vue de faciliter leur établissement ou leur carrière, il est toujours permis de leur faire abandon, en tout ou en partie, des sommes dues en raison de leur entretien et de leur éducation, lorsque leur conduite est satisfaisante (règlement, art. 25).

Aux fonctions de tutelle de la Commission s'ajoutent des *fonctions préventives.*

« La Commission est chargée d'exercer, par le moyen du personnel du bureau, une surveillance préventive sur les enfants et jeunes gens des deux sexes qui se livrent au vagabondage et enfreignent les lois et règlements de police ou d'école concernant les mineurs » (art. 29).

De plus, au cas où les requêtes n'ont pas révélé de faits suffisamment graves pour qu'il y ait lieu de saisir la Chambre des tutelles en vue d'une déchéance ou du retrait du droit de garde, la Commission peut mettre l'enfant sous surveillance (art. 20), et en confier l'exercice aux Comités locaux (art. 13).

Le régime de l'assistance à l'enfance dans le canton de Genève est, somme toute, assez voisin de celui qui existe en France; cepen-

dant, notre législation commence seulement à s'orienter vers les fonctions préventives, et ce retard est regrettable.

III. *Régime financier.* — Les dépenses sont couvertes par la participation éventuelle des parents, un prélèvement sur le monopole de l'alcool, une subvention gouvernementale et, s'il s'agit de Genevois indigents, par une participation de l'Hospice général avec lequel la Commission doit s'entendre pour la répartition des frais (art. 7 et 8 de la loi).

## SECTION II

### L'assistance dans le canton de Vaud

La loi sur l'assistance des pauvres et l'éducation des enfants malheureux et abandonnés date du 24 août 1888. Elle a été suivie du règlement du 15 janvier 1889 sur l'assistance et l'éducation de l'enfance malheureuse et abandonnée. La loi vise différentes catégories de pauvres, mais le chapitre IV et le règlement sont particuliers à l'enfance.

« L'Etat protège les enfants malheureux et spécialement les orphelins pauvres et les enfants que leurs parents abandonnent, négligent ou dont ils ne peuvent prendre soin.

« Cette protection a pour objet l'entretien des enfants, leur éducation, le développement de leurs forces physiques, intellectuelles et morales et leur instruction professionnelle » (art. 1er du règlement).

I. *Les autorités d'assistance.* — Ce sont les municipalités, les préfets (1), le Département de l'Intérieur, le Conseil d'Etat. Les municipalités ont l'administration ; les préfets, le contrôle ; le Département, la direction, et le Conseil d'Etat, la direction supérieure ainsi que le pouvoir de prendre les arrêtés nécessaires (art. 15 de la loi).

En premier lieu, les *communes* ont l'obligation d'assister les enfants de familles indigentes et les orphelins sans ressources (art. 24 du règlement).

De plus, la loi de 1888 crée une *Institution cantonale* administrée par l'Etat, pourvue d'une dotation spéciale et qui prend soin des enfants vaudois malheureux et abandonnés (art. 22 et suiv). Le règlement précise cette expression en son article 4 : « L'Institution prend

(1) Entre le canton et la commune s'intercale, en Suisse, une division administrative qui porte le nom de district. Dans ce district siège une assemblée locale que préside le préfet.

soin de tout mineur vaudois qui, en suite d'un jugement ou d'un prononcé de la justice de paix, aura été soustrait à l'autorité de ses parents. » Il s'agit donc surtout d'enfants de parents déchus. L'Institution peut aussi, en dehors de ce domaine qui lui est propre, jouer un rôle en quelque sorte complémentaire de celui des communes. « Elle peut, lorsque ses ressources le lui permettent, adopter les orphelins pauvres et les enfants malheureux que les communes sont dans l'impossibilité d'assister convenablement» (art. 5).

A l'administration directe de l'assistance par l'Institution cantonale, l'Etat ajoute la surveillance et le contrôle de la manière dont les communes pourvoient à l'entretien et à l'éducation des enfants assistés (art. 2 du règlement). « Les municipalités peuvent en tout temps être appelées à fournir aux préfets le tableau des enfants assistés par la commune et les conditions de placement » (art. 26).

En résumé, l'Etat a un domaine d'administration propre, celui des enfants dont les parents sont déchus de la puissance paternelle, puis un rôle complémentaire de l'assistance communale, et enfin un pouvoir de contrôle sur cette dernière.

II. *Mode d'assistance.* — Qu'ils soient assistés par l'Institution cantonale ou par les communes, les enfants bénéficient du même mode d'assistance. Ils doivent être nourris, entretenus et élevés jusqu'à l'âge de 16 ans et, s'il y a lieu, jusqu'à la fin de leur apprentissage (art. 24 de la loi). Le règlement, en son article 6, dit: « en règle générale jusqu'à leur majorité ».

Comme en France, le *placement familial* est la règle. Il n'a lieu qu'après enquête sur la famille et « si elle est en mesure de subvenir d'une manière suffisante à l'entretien de l'enfant, si elle peut exercer sur lui une influence éducative favorable et constante, si elle est en état de soustraire l'enfant à toute influence fâcheuse des personnes chargées jusqu'alors de son éducation » (loi, art. 30, et règlement, art. 7).

Tout placement fait l'objet d'un contrat et ne devient définitif qu'après un mois d'essai qui permet de juger si famille et pensionnaire se conviennent réciproquement. Le prix de la pension est fixé dans chaque cas particulier.

Toute une série d'articles prévoient les devoirs des parents nourriciers et la possibilité du retrait sans préavis par les autorités d'assistance.

A défaut de placement familial, on peut recourir au *placement temporaire ou définitif* dans *un établissement officiel ou privé.* Les chefs d'établissements sont tenus aux mêmes obligations que les chefs de famille (art. 33 de la loi).

Avant que l'enfant ait achevé son temps d'école on lui choisit une profession en rapport avec ses aptitudes (art. 34 de la loi).

Les enfants placés sont sous la *surveillance* des autorités d'assistance (qui peuvent nommer des inspecteurs), des pasteurs, conseils de paroisse et commissions scolaires (art. 23 du règlement), qui ont qualité pour visiter l'enfant en tout temps.

Cette surveillance n'exclut pas la tutelle de droit privé : « L'article 42 de la loi le précise : « La justice de paix nomme un tuteur à l'enfant soustrait à l'autorité de ses parents ; ce tuteur est chargé de surveiller la conduite de l'enfant et l'accomplissement des devoirs de la famille ou de l'établissement où il est placé. »

Le corollaire de cette disposition, c'est l'obligation imposée aux familles, par l'article 18 du règlement, de recevoir en tout temps les visites du tuteur de l'enfant.

Si l'organisation présente assez de ressemblance avec le système français, une différence appréciable résulte de ce que l'Institution cantonale n'exerce pas la tutelle d'office comme en France l'inspecteur de l'Assistance publique. Elle ne devient titulaire de la tutelle que si l'autorité tutélaire la lui confie.

Dans le seul canton de Vaud, il y a environ 1.600 enfants assistés ; au 1er janvier 1929, l'Institution cantonale prenait soin de 1.380 pupilles. C'est dire que si, théoriquement, les communes sont les premières à devoir se charger des orphelins et des enfants de familles nécessiteuses, c'est en fait l'Institution cantonale qui assume la plus grande part des charges d'assistance. Et ceci n'est pas pour nous étonner, car il y a une tendance générale, motivée par les faits, à préférer aux communes pour accomplir les tâches d'assistance, des institutions ou des circonscriptions territoriales plus importantes.

## SECTION III

### L'assistance dans le canton de Zurich

Le canton de Zurich, comme ceux de Berne et de Bâle, a conçu des institutions protectrices de la jeunesse du même type que celles de la loi allemande du 9 juillet 1922.

En 1919, fut créé le *Jugendamt*, office *cantonal* de protection de la jeunesse. Il joue un grand rôle, non seulement pour la protection pénale des mineurs, mais encore au regard du droit civil. Il est l'Office central de toutes les institutions et de toutes les œuvres privées du canton qui tendent au bien de la jeunesse.

Entre autres tâches, le *Jugendamt* collabore à l'organisation et aux travaux des tutelles officielles.

Pour la *ville* de Zurich, la loi du 7 novembre 1928 a créé un *Wohlfahrtsamt (Office pour le bien public)* qui centralise les services de *tutelle,* de prévoyance et d'*assistance* (art. 1er).

Le service respecte, un peu à la manière anglaise, la prédominance des conseils élus et est dirigé par un membre du Conseil municipal; il comprend une section centrale et diverses sections: Office de la jeunesse *(Jugendamt),* Office de prévoyance *(Fursorgemt)* et l'autorité de tutelle (art. 3).

Il agit en liaison étroite avec l'activité privée: ainsi, une section (III a) s'occupe de l'assistance volontaire à la jeunesse, et une autre section (III b), de l'assistance légale. Cette collaboration étroite des services publics et des œuvres privées, assez fréquente en Suisse, donne d'excellents résultats.

A Zurich, l'autorité de tutelle (autorité administrative comme dans presque toute la Suisse allemande) est l'Office des orphelins composé d'un membre du Conseil municipal faisant fonctions de président et d'au moins quatre membres du Grand Conseil de la ville (art. 77). Un secrétaire pour les questions juridiques est chargé de la représentation dans les procès d'interdiction ou de déchéance de puissance paternelle (art. 100).

Des tuteurs officiels *(Amtsvormunder)* s'occupent des affaires de tutelle qui leur sont transmises par l'autorité compétente c'est-à-dire par l'Office des orphelins (art. 38). Comme ils font partie du personnel de la section III b (assistance légale à la jeunesse), ils sont bien placés pour déterminer la solution la meilleure susceptible d'assurer la protection intégrale de leurs pupilles.

Somme toute, malgré la grande diversité des organismes suisses, les efforts ont été suffisamment nombreux et coordonnés pour assurer de façon fort satisfaisante, le service des enfants assistés.

# TITRE III

# LES ENFANTS ILLÉGITIMES

## EXTENSION DE LA NOTION FRANÇAISE D'ENFANT ASSISTE

Nous venons d'étudier la tutelle de l'administration publique dont bénéficie tout un groupe d'enfants victimes d'abandon matériel ou moral, volontaire ou involontaire.

Nous sommes partis du droit français où l'abandon, sous quelque forme que ce soit, est *seul* à motiver une *tutelle* exercée par un organisme public, et nous avons étudié, dans un certain nombre de pays étrangers, l'assistance établie en faveur des enfants abandonnés. Mais la notion d'abandon, si elle est nécessaire, est-elle suffisante pour rendre compte de toutes les situations où intervient à l'étranger une tutelle par un organisme public ? Il nous faut répondre par la négative. Le droit français est débordé, sur un point, par les législations étrangères : c'est en ce qui concerne les enfants illégitimes.

L'Assistance publique française se préoccupe d'eux, si la situation pécuniaire des parents et notamment de la mère est nécessiteuse (enfants secourus, que nous retrouverons dans notre Livre II) ; mais, à titre d'administration tutélaire, elle ne les connaît que si l'abandon les a placés dans son rayon d'action.

Une tout autre conception prévaut dans un certain nombre de pays étrangers où la seule qualité d'enfants illégitimes suffit pour que l'autorité publique leur assure une protection spéciale.

Pour mieux comprendre comment des solutions aussi diverses ont pu intervenir, il paraît utile de rappeler sommairement la situation que le droit privé comparé fait à l'enfant naturel. Ce sera l'objet d'un premier chapitre. La tutelle officielle à l'étranger et l'examen de la législation française à la lumière du droit comparé constitueront matière à deux autres chapitres.

# CHAPITRE PREMIER

## La condition de l'enfant naturel en droit comparé

Le problème a reçu des solutions variées (1) dont l'origine se trouve déjà dans les législations anciennes : droit romain, droit canonique, ancien droit français. Nous retrouvons dans la diversité des droits primitifs presque tous les principes juridiques actuellement débattus et le conflit de deux idées respectables : l'intérêt de l'enfant et celui de la famille légitime ; l'intérêt de la famille, au point de vue moral, est d'éviter les procès scandaleux où l'on constatera les écarts de jeunesse de la mère et surtout du père légitimes ; l'intérêt de l'enfant est d'avoir une filiation établie et de bénéficier des droits qui en dérivent.

De la condition faite à l'enfant à l'égard de ses deux parents et principalement à l'égard de son père découlera le degré d'assistance à lui accorder. La situation vis-à-vis du père a une grande importance non seulement au point de vue individuel, mais au point de vue social : si le père est pratiquement déchargé de ses devoirs, le fardeau est plus lourd pour la collectivité.

Nous examinerons rapidement comment la filiation de l'enfant naturel peut être établie à l'égard de son père (reconnaissance et recherche de paternité) ; et, parmi les droits qui s'ensuivent, l'obligation alimentaire.

### SECTION I

#### Filiation paternelle

Il ne peut être question de faire découler la filiation paternelle du seul fait de la naissance. L'accouchement est un fait matériel facile à constater ; il n'en va pas de même de la paternité.

Les législations oscillent autour de deux modes de preuve : la reconnaissance volontaire et la reconnaissance judiciaire ou action en recherche de paternité.

(1) Publication de la S. D. N., *Etude sur la situation des enfants illégitimes d'après les renseignements communiqués par les Gouvernements*, Genève, 1929.

§ 1er. — *De la reconnaissance volontaire.*

Dans un certain nombre de législations, le père peut reconnaître volontairement sa paternité, selon des formes déterminées par la loi. Les conséquences de cette reconnaissance sont très variables, beaucoup plus étendues dans les pays latins où elle entraîne des droits de famille, que dans les autres pays où, au même titre que la reconnaissance judiciaire, elle n'impose que des devoirs de parenté (Allemagne, Norvège, Suède) et principalement une obligation alimentaire.

Toutefois, la législation suisse, contrairement au droit allemand et conformément à la tradition française, attribue une grande importance à la reconnaissance de l'enfant naturel par son père. Par une heureuse conception, elle confère des droits différents selon que la reconnaissance est volontaire ou judiciaire; il est naturel, en effet, qu'un père, qui a fait à l'égard de son enfant un acte de libre volonté, se trouve plus largement engagé vis-à-vis de lui que s'il n'avait procédé à la reconnaissance que par la contrainte.

§ 2. — *De la reconnaissance judiciaire ou action en recherche de paternité.*

C'est sur ce point surtout que se manifestent les divergences des législations.

Il s'agit de trouver un compromis entre le désir de protéger la famille légitime et celui de sauvegarder l'intérêt de l'enfant, doublé d'une obligation d'ordre moral: « Qui fait l'enfant doit le nourrir. »

Certaines législations admettent très largement la recherche de la paternité et même quelquefois la rendent obligatoire; d'autres la prohibent purement et simplement, d'autres enfin ne l'autorisent que sous certaines conditions limitativement énumérées (par exemple, en cas de viol, d'enlèvement, de séduction par manœuvres dolosives, de concubinage notoire, de possession d'état d'enfant naturel, ou s'il y a un écrit émanant du père et prouvant sa paternité).

*Dans ces deux derniers groupes*, les législations se sont inspirées du Code Napoléon; le souci de ne pas porter atteinte à la famille légitime a été plus fort que la tradition de l'ancien droit français, et la trace des idées individualistes de la Révolution de 1789 y est également sensible.

Nous l'avons déjà montré au début de notre étude: la légalisation de l'abandon est une survivance de l'individualisme quelque peu outrancier de la période révolutionnaire; l'interdiction ou la limitation très stricte de la recherche de la paternité en est une autre.

Il y a d'ailleurs coïncidence entre les pays qui ont légalisé l'abandon et ceux qui limitent très strictement la recherche de paternité. D'un point de vue de symétrie théorique, il est assez équitable que si le père peut se soustraire aux devoirs de la paternité, la mère puisse également renoncer à la charge de l'enfant. Pratiquement, si la mère est seule pour assurer les dépenses d'entretien, le besoin la poussera quelquefois à l'abandon.

La loi française de 1904 permet peut-être trop largement aux parents de se dégager de leurs obligations, mais elle est le résultat nécessaire du système du Code civil français, qui n'impose pas suffisamment aux parents, et surtout au père naturel, la charge d'élever leurs enfants.

La France et les pays qui l'ont suivie (Belgique, Espagne, Portugal, Italie), apparaissent comme les derniers bastions du droit subjectif de l'individu dans le conflit qui tend à établir, pour fondement du droit, la notion d'une fonction sociale s'imposant à chacun.

Si leurs législations limitent strictement les conditions d'ouverture de l'action en recherche de paternité, c'est que la reconnaissance judiciaire, produisant en général chez elles les mêmes effets que la reconnaissance volontaire, a une grande portée, puisqu'elle entraîne, non seulement le droit aux aliments qui dérive de la parenté, mais des effets d'état et agit sur le droit de famille et le droit successoral.

Les avantages accordés par ces législations aux enfants naturels sont, en réalité, annihilés par la difficulté de la preuve. « Le droit contemporain est injuste pour les enfants naturels quand il leur fait payer le progrès par une rigueur de preuve excessive. Il a tort également quand, par excès de sentimentalisme, ou par suite d'un fléchissement moral, il a essayé d'effacer la différence entre les enfants légitimes et les enfants naturels, car le rapprochement ne peut être fait qu'au détriment du mariage » (1).

Au contraire, *dans le groupe anglo-saxon* (Allemagne, Autriche, Suisse, Danemark, Suède, Norvège, Grande-Bretagne), on accorde des droits assez restreints; on ne reconnaît que le minimum de rapports juridiques entre le père naturel et l'enfant; mais on facilite la preuve de la filiation. L'action est ouverte plus largement parce qu'elle n'a qu'un caractère alimentaire découlant de la parenté, sans entraîner la constitution de droits de famille. Ce n'est qu'exceptionnellement que l'action peut devenir une action d'état : enfants de fian-

(1) Lerebours-Pigeonnière (P.), *Cours de Droit civil*, 1re année, professé à la Faculté de droit de Rennes, 1926-1927, notes manuscrites.

cés, abus d'autorité ou acte immoral de cohabitation (art. 325 du C. civ. suisse, loi norvégienne du 10 avril 1915, art. 13). C'est la tendance la plus moderne qui semble, en même temps, la plus humanitaire.

Dans quelques-uns des pays de ce groupe, la recherche est non seulement autorisée mais même obligatoire. C'est le cas de la Norvège, où la loi du 10 avril 1915 institue l'obligation absolue pour la mère de faire connaître au médecin, à la sage-femme, ou au l'accouchement, le nom du père de l'enfant. En négligeant cette prescription ou en faisant de fausses déclarations, elle est passible de sanctions judiciaires. Par contre, dès qu'elle y a satisfait, la paternité est recherchée d'office par des fonctionnaires d'Etat. Si le père ne veut pas à l'amiable reconnaître l'enfant et en accepter la charge, il doit, dans un délai de 4 semaines, faire acte d'opposition devant le tribunal.

Le droit norvégien fait donc mieux que donner une action à l'enfant; il lui fournit assistance dans la recherche, en investissant ses agents du droit et même du devoir de rechercher le père.

Grâce à ces prescriptions rigoureuses, on a réussi à établir la paternité ou au moins l'obligation alimentaire dans 80 % des naissances illégitimes.

## SECTION II

### L'obligation alimentaire

L'obligation alimentaire a une importance toute particulière surtout quand le problème est envisagé sous l'angle de l'assistance; en effet, selon l'étendue des devoirs imposés au père, la mère et l'enfant auront besoin d'un appui plus ou moins large de l'autorité publique, notamment au point de vue pécuniaire.

Quelle sera la contribution du père dans l'entretien de l'enfant ? S'il ne paie pas la pension alimentaire, les Pouvoirs publics interviendront-ils ?

#### § 1er. — *Contribution respective des père et mère.*

Les père et mère ayant tous deux, en général, leur part de responsabilité dans la naissance, il est juste d'imposer à chacun une contribution dans l'entretien de l'enfant.

Toutefois, certaines législations frappent avant tout *le père:* c'est le cas de l'Allemagne (C. civ., art. 1709) et de l'Autriche (C. civ., art. 166, al. 2). Cette obligation très lourde peut être mise à la charge du père même s'il est marié, car les incestueux et les adultérins sont aussi bien traités que les enfants naturels simples (C. civ. allemand, art. 1709). La mère ne devient débitrice que quand le père est ruiné ou dans l'impossibilité de payer.

Plus nombreuses et plus équitables sont les législations qui répartissent l'obligation entre *les deux parents* et consacrent l'égalité des devoirs d'entretien: pays scandinaves, Grande-Bretagne, Suisse.

En Norvège, en Suède, en Suisse, le père et la mère sont tenus de contribuer à l'entretien de l'enfant suivant leurs ressources.

Au Danemark, la part du père doit être les 3/5e du coût total de l'entretien. La fixation de la somme à verser est faite par le préfet.

En France et en Italie, dans le silence des textes, la jurisprudence répartit entre les deux parents l'obligation alimentaire.

### § 2. — *Non-paiement de la pension alimentaire. Action des Pouvoirs publics.*

En France, dans les rares cas où le tribunal aura donné gain de cause à la mère agissant en recherche de paternité, celle-ci se heurtera souvent à la mauvaise volonté du père, qui changera au besoin de domicile et d'employeur pour échapper au paiement de la dette alimentaire. Le plus souvent, l'enfant tombera, au moins partiellement, à la charge de l'Assistance publique.

Il en va tout autrement dans les pays scandinaves. Les agents de l'Etat se substituent à la mère; les fonctionnaires encaissent la pension d'office et, au besoin, peuvent faire saisir les appointements du débiteur avec privilège sur les autres créanciers.

La loi danoise va même plus loin: elle n'attend pas que les sommes dues aient été encaissées; elle crée, en faveur de la mère, un système d'*avances* qui ne sont pas considérées comme des secours d'assistance. Les autorités s'efforcent de récupérer sur le père les sommes ainsi avancées; mais le montant des avances faites à la mère ne dépend pas de la capacité réelle de paiement du père: la loi du 27 mai 1908 stipule que la mère y a droit même après la mort du père ou s'il a quitté le pays.

Ces dispositions ont pour but de permettre aux femmes non mariées et sans ressources de conserver autant que possible leurs enfants et d'éviter que ceux-ci ne tombent entièrement à la charge des collectivités.

On ne paie d'ailleurs que ce qu'on appelle la pension normale, c'est-à-dire la somme imposée aux pères pauvres; elle est très faible et laisse à la mère une lourde charge.

Des statistiques établies, il résulte que pour l'année 1920-1921, sur 3.878.000 couronnes avancées par l'Etat, 1.896.000 ont été remboursées par les pères présumés.

Sans aucun doute, l'assistance donnée par les Pouvoirs publics dans la recherche de paternité, d'une part, et dans l'encaissement de la pension alimentaire, d'autre part, assure une protection efficace de l'enfant naturel et de sa mère.

# CHAPITRE II

## La mise en œuvre des droits de l'enfant
## La tutelle officielle a l'étranger

Les droits de l'enfant naturel étant définis, comment et par qui seront-ils mis en œuvre ? Comme tout incapable, l'enfant naturel a besoin d'un représentant. Il ne jouit pas du cadre organisé d'avance à son profit par le mariage et la parenté légitime ; aussi la circonspection s'impose.

La plupart des législations limitent l'autorité du parent naturel, soit en ne lui conférant que certains attributs de la puissance paternelle, soit en ne lui permettant d'agir, pour l'exercice de tout ou partie de ses droits, qu'en qualité de tuteur, soit enfin en accordant au tribunal la faculté de confier la tutelle à un tiers, le parent naturel n'ayant plus alors de puissance paternelle complète, ni même la qualité de tuteur de son enfant.

Cette dernière conception, dont la tutelle allemande est le type, réalise une intervention importante de l'autorité publique : le tuteur n'existe que par la décision du juge des tutelles, et la volonté des parents passe au second plan.

Mais la législation allemande va plus loin. Au lieu de charger le tribunal de choisir dans chaque cas un particulier apte à assurer la tutelle, elle confie celle-ci, dans tous les cas où il s'agit d'enfants illégitimes, à un organisme public qui, en définitive, l'exerce par l'intermédiaire d'un fonctionnaire.

La tutelle n'est plus cantonnée à l'intérieur du cercle de famille ou d'amis. Elle devient une institution d'ordre administratif, conçue dans le but de constituer une protection efficace des enfants illégitimes. Ainsi est créée la tutelle officielle (1). Elle fonctionne, pour l'Europe, en Allemagne, Autriche, Finlande, Suède, Suisse, et si de par notre sujet, nous laissons de côté l'étude de la tutelle de droit privé, — la seule en usage dans un certain nombre de pays à l'égard des enfants naturels, — nous ne saurions passer sous silence la tutelle de droit public.

---

(1) Société des Nations, *La Tutelle officielle des Enfants illégitimes*, Genève, 1932.

Nous l'étudierons en prenant pour base l'Allemagne qui fut la première à en faire usage, et en signalant les variantes qui ont cours ailleurs.

Les législations des pays intéressés établissent une extension remarquable de la notion d'enfant assisté admise traditionnellement en France. L'emprise de la société à l'égard de l'individu va aussi loin que possible : le parent naturel est privé d'une grande partie de ses droits sur l'enfant. En face de l'intervention étatique poussée au maximum, le droit subjectif de l'individu disparaît au profit d'une conception socialiste du droit.

## SECTION I

### La tutelle officielle en Allemagne

La tutelle officielle a eu son origine dans les initiatives de la ville de Leipzig, à l'instigation du docteur Taube, qui avait constaté, à la fin du siècle dernier, combien la mère et le tuteur inexpérimentés savaient peu faire valoir les droits de l'enfant à l'égard du père. En 1900, il fut ordonné que l'assistance et la surveillance s'étendraient à tous les enfants illégitimes se trouvant à Leipzig.

La Constitution de Weimar, dont l'article 21 exprime l'obligation de créer « pour les enfants naturels, les mêmes conditions de développement physique, moral et social que pour les enfants légitimes », achevait de créer un milieu favorable à la généralisation de l'institution de Leipzig.

C'est la loi du 9 juillet 1922, dont nous avons déjà parlé (livre I$^{er}$, titre 1$^{er}$, 2$^{e}$ partie, chap. II) qui a institué dans le Reich la tutelle administrative des enfants illégitimes (1).

Les règles du Code civil imposaient déjà la mise en tutelle et chargeaient le tribunal des tutelles d'instituer d'office un tuteur, après avoir entendu le Conseil communal des orphelins (art. 1783 et 1784). Le tribunal devait choisir de préférence un parent ou un allié (art. 1779), apte à exercer la fonction et dont les convictions religieuses fussent les mêmes que celles des pupilles.

L'article 3 de la loi de 1922 déclare que, dans chaque commune, la tâche appartiendra désormais aux Offices communaux de la jeunesse (*O. J. C.*). Ceux-ci pouvaient déjà être chargés d'une tutelle

(1) Dans la ville libre de Dantzig, la matière est régie par le Code civil allemand et par la loi du 8 juillet 1927.

par le tribunal, dans tous les cas où le Code civil instituait un tuteur privé; il y avait alors *tutelle administrative dative*. La loi de 1922 leur attribue en plus une *tutelle administrative légale* à l'égard des enfants illégitimes.

« Lors de la naissance d'un enfant illégitime, l'*O. J. C.* du lieu de naissance en prend la tutelle » (art. 35). L'*O. J. C.* est avisé de la naissance de l'enfant illégitime par l'état civil du lieu de la naissance auquel celle-ci est déclarée.

Cette tutelle d'office est l'innovation décisive de la loi sur la protection de la jeunesse. Sans qu'il soit besoin de désigner spécialement l'*O. J. C.* comme tuteur, et sans même que cet Office ait eu immédiatement connaissance de la naissance de l'enfant illégitime, la tutelle lui appartient de plein droit, en vertu de la loi.

Une seule exception à l'article 35 est prévue, celle du curateur au ventre désigné avant la naissance:

« Sur la proposition de l'*O. J. C.* ou d'une mère non mariée, il peut être institué un curateur pour un enfant conçu. Au moment de la naissance de l'enfant, le *curateur est investi de la tutelle avec l'assentiment de l'O. J. C.* » (art. 38).

### § 1er. — *Organe de la tutelle.*

Théoriquement, c'est l'*O. J. C.* Mais l'article 11 de la loi stipule qu'il peut confier le soin de certaines affaires ou groupes d'affaires à des comités spéciaux, à des associations pour la protection de l'enfance ou à des particuliers. Il peut notamment confier l'exercice de la tutelle administrative à certains de ses membres, fonctionnaires, qui ont alors qualité pour représenter légalement le pupille (1).

Comme la tutelle nécessite fréquemment de promptes décisions, l'usage de cette façon de faire s'est répandue et a donné de bons résultats. L'intervention de l'*O. J. C.* est alors limitée à un contrôle général, bien qu'il demeure légalement responsable.

Le législateur avait d'abord songé à prescrire impérativement que les fonctionnaires de l'Office devraient recevoir une formation technique, mais la loi s'est bornée à une simple recommandation. Elle a abandonné l'idée de contrôle de l'Etat dans le recrutement des fonctionnaires des Offices pour en laisser le libre choix aux corps d'administration autonomes.

---

(1) On choisit souvent un haut fonctionnaire, ou un fonctionnaire moyen de l'administration municipale.

Le tuteur officiel est dispensé d'un certain nombre de garanties exigées du tuteur privé (art. 33 à 41).

Le succès des *O. J. C.* dépend, pour une grande partie, du choix minutieux des fonctionnaires qualifiés et de leur bonne formation en matière sociale.

### § 2. — *Durée de la tutelle.*

La tutelle administrative légale commence dès la naissance de l'enfant et dure en principe jusqu'à sa majorité. Mais avant même la naissance, l'*O. J. C.*, dont les attributions facultatives comportent la protection de la mère avant et après ses couches (art. 4, al. 1), doit la conseiller, veiller à son admission dans une maternité, à l'observation des lois sur la protection des femmes en couches, et au recouvrement des prestations de maternité auxquelles elle a droit.

L'*O. J. C.* peut également, dès avant la naissance de l'enfant, faire payer par le père illégitime les frais d'accouchement et les frais d'entretien pendant les six premières semaines qui suivent l'accouchement, ainsi que les sommes nécessaires à l'entretien de l'enfant pendant les trois premiers mois (C. civ., art. 1716).

En principe, la tutelle administrative, disions-nous, dure jusqu'à la majorité. Cependant, elle peut être tranférée par le tuteur administratif à un tuteur privé, lorsque l'intérêt de l'enfant paraît l'exiger.

L'intention du législateur a été de limiter la tutelle administrative légale des enfants illégitimes aux cas où elle serait spécialement appropriée, nécessaire et préférable aux autres formes de tutelle.

### § 3. — *Fonctionnement de la tutelle.*

Les droits et les obligations du tuteur administratif sont les mêmes que ceux du tuteur privé. Il a donc conjointement avec la mère le droit et le devoir de s'occuper de la *personne* de son pupille. La mère conserve le droit et l'obligation d'élever l'enfant et d'en prendre soin. C'est elle qui choisit sa confession et sa résidence. Le tuteur administratif joue le rôle d'un conseiller qui doit donner des avis à la mère, l'assister et la surveiller; il peut même insister pour qu'elle ne conserve pas la garde de l'enfant.

Il est seul chargé de la gestion des *biens;* il doit en premier lieu faire valoir les droits alimentaires de son pupille, notamment à l'encontre du père illégitime.

Un des premiers devoirs de l'*O. J. C.* est de se mettre en rapport avec la mère pour établir sa condition personnelle ainsi que le nom et la résidence du père. Le nombre de cas où le père ne peut être désigné par la mère est relativement peu élevé. Il ressort des statis-

tiques locales que la proportion n'atteint que 10 à 15 %. L'*O. J. C.* s'efforce d'obtenir la reconnaissance volontaire de la paternité et de l'obligation alimentaire. En cas de refus du père présumé, le tuteur administratif l'assigne devant la juridiction de droit commun, puis essaie d'obtenir le paiement régulier des aliments, au besoin par voie d'exécution forcée. Grâce à leur longue expérience, les tuteurs professionnels savent trouver le moyen de découvrir le père illégitime qui cherche à se dérober et le contraindre à payer. L'assistance des pouvoirs publics donnée à la mère pour la recherche de paternité est ainsi réelle et efficace.

Les actions alimentaires intentées au nom de l'enfant illégitime sont sensiblement facilitées du fait que les Offices de la Jeunesse sont tenus légalement de se prêter une assistance réciproque. Ils se représentent mutuellement aux audiences des tribunaux, procèdent à des enquêtes et fournissent des renseignements.

Pour faire valoir les droits alimentaires à l'encontre des pères illégitimes qui résident hors d'Allemagne, il a été créé, en 1906, par le professeur Dr Klumker, à Francfort-sur-le-Mein, une organisation appelée « *Archiv deutscher Berufsvormunder* » dont font partie la plupart des *O. J. C.* Cette organisation, qui travaille d'une manière générale au développement de la tutelle professionnelle, possède un service juridique spécial qui fournit aux membres des renseignements sur les questions difficiles de droit international privé et de procédure internationale et qui se charge des négociations et des poursuites à l'étranger pour le compte de ses membres.

Selon le droit allemand, la mère illégitime est également tenue aux aliments, mais seulement subsidiairement au père ; de même les grands-parents maternels. Aussi, lorsque le père illégitime ne peut être poursuivi en paiement des aliments, le tuteur administratif doit mettre en cause la mère ou les grands-parents. Comme la très grande majorité des enfants illégitimes habitent chez leur mère ou chez les grands-parents maternels, les aliments sont le plus souvent fournis par eux en nature.

En outre, il appartient au tuteur administratif, pour assurer la subsistance de l'enfant, de faire valoir, le cas échéant, les droits dérivant des assurances sociales.

Si l'enfant illégitime n'a pas d'action alimentaire contre son père, sa mère ou la famille de celle-ci, ou si cette action ne peut être intentée utilement, il est considéré comme indigent, et l'*O. J. C.*, en sa qualité de tuteur administratif, est tenu de prendre les mesures nécessaires pour que l'organisme compétent assure à l'enfant les secours de l'Assistance publique.

Comme nous l'avons déjà dit, dans la législation actuelle, l'assistance publique n'incombe pas à l'*O. J. C.;* toutefois, comme l'*O. J. C.* est souvent réuni au bureau de bienfaisance chargé de l'assistance, les relations entre ces deux institutions se trouvent facilitées.

Enfin, les *O. J. C.* s'efforcent de tirer parti des dispositions prévues par le Code civil au sujet de la légitimation, de l'adoption et de l'octroi du nom.

D'après les statistiques du Reich, 600.000 enfants illégitimes environ se trouvaient, à la fin de 1930, sous la tutelle administrative des Offices, alors qu'en 1921, avant la promulgation de la loi, il n'y en avait que 193.000 et 75.500 en 1911.

En 1928, 24,6 % des pères se sont refusés à leur devoir d'entretien; 31,8 % l'ont rempli partiellement, et 36,8 % complètement. Avant l'introduction de la tutelle officielle, c'est à peine si le quart des enfants illégitimes était financièrement entretenu par le père. Les sommes ainsi recueillies sont une charge de moins pour les finances de l'Etat.

Le seul inconvénient de l'institution résulte du grand nombre des tutelles attribuées à un seul organisme. De ce fait, celui-ci éprouve d'assez nombreuses difficultés pour surveiller l'éducation des pupilles et exercer l'influence qui convient, aussi il arrive que les Offices surchargés demandent le transfert de la tutelle à un tuteur privé, même lorsque ce transfert n'est pas recommandable. La décision, il est vrai, relève du tribunal des tutelles, qui, aux termes de son mandat général, est tenu de sauvegarder les intérêts des pupilles.

## SECTION II

### La tutelle officielle en Autriche

Le premier Office municipal de la jeunesse *(Jugendamt)* dans l'ancien Etat autrichien prit naissance à Marisch-Ostrau, le 1er janvier 1909; puis la tutelle officielle se développa en divers endroits et fut bientôt légalisée.

Elle peut être confiée non seulement à des *Jugendamter* comme en Allemagne, mais aussi à des associations privées. L'O. J. C. n'est plus la seule organisation ayant une vocation générale à la tutelle légale, l'initiative privée conserve une large place.

Autre différence avec le système allemand: la législation autrichienne permet de fractionner le cercle de compétence trop étendu des O. J. C. allemands. Si un Office de la jeunesse ou une association

se déclare prêt à se charger de la tutelle d'enfants d'un groupe déterminé (par exemple: enfants illégitimes d'une certaine confession religieuse, ou enfants illégitimes nés dans la commune, ou tous les enfants jusqu'à l'âge de deux ans) au cas où l'on ne trouverait pour eux aucun tuteur qualifié, le tribunal des tutelles peut désigner comme tuteur, dans chaque cas particulier, l'organisme intéressé. La plupart des Offices autrichiens sont modelés sur ce genre.

Cette combinaison plus souple permet d'éviter la surcharge des tuteurs allemands.

Les résultats sont très satisfaisants; les sommes recouvrées à titre de pensions alimentaires ont constamment progressé en dépit de la mauvaise situation économique de ces dernières années. Il en résulte, dans la plupart des cas, un allègement sensible des charges que l'assistance publique des communes d'origine devrait supporter pour l'entretien des pupilles.

Le nombre élevé de reconnaissances spontanées de la paternité prouve que les tuteurs professionnels réussissent dans la majorité des cas, grâce à leur science juridique et par la persuasion, à amener à l'amiable les pères naturels à s'acquitter de leurs obligations alimentaires.

Le fait que la mère a également été assignée dans beaucoup de cas, démontre que les tutelles professionnelles obligent également les mères à s'acquitter de leurs devoirs; il est donc injuste de reprocher à ces tutelles, comme on le fait parfois, d'alléger par trop les obligations qui incombent aux mères naturelles.

## SECTION III

### La tutelle officielle en Finlande

La tutelle officielle est régie par la loi du 27 juillet 1922 modifiée par celle du 9 décembre 1927.

*Nomination du tuteur.* — Chaque commune doit nommer un tuteur officiel rétribué par elle; la tutelle est à base communale, et est confiée à un individu ayant qualité de fonctionnaire et non à un office. Le tuteur est un juriste qualifié; il est assisté d'un remplaçant et de deux inspectrices; l'une, infirmière-visiteuse, s'occupe des enfants jusqu'à l'âge de trois ans; l'autre, de formation pédagogique, surveille les enfants de trois à dix-sept ans. Ces inspectrices sont assistées de visiteuses à domicile. Le service du tuteur comporte, en outre, un personnel de bureau pour la correspondance, l'encaissement des pensions alimentaires, la tenue des fichiers, etc.

Une grande différence avec le régime allemand, c'est que la tutelle de l'enfant naturel n'est pas établie d'office, elle appartient en principe à la mère. Ce n'est que si le tribunal juge celle-ci incapable qu'il peut recourir au tuteur officiel.

*Rôle du tuteur officiel.* — Si, en droit, la tutelle appartient à la mère, en fait, les pouvoirs du tuteur officiel sont très étendus. Il exerce, en effet, une curatelle d'office (qui commence dès avant la naissance et se prolonge jusqu'à ce que le pupille ait atteint 17 ans) et ses droits dépassent même quelquefois ceux de la mère. C'est ainsi qu'il possède le droit, indépendant de celui de la mère, d'intenter les procès en vue de fixer les droits alimentaires; s'il considère que la mère ne prend pas un soin suffisant de son enfant, il peut aviser la Commission de protection de l'enfance ou la Chambre de tutelle qui envisagera, s'il y a lieu, le placement de l'enfant, même si les manquements de la mère ne sont pas assez graves pour la priver de son droit de tutelle. Le tuteur assure également la gestion des biens.

En résumé, il y a entre le tuteur officiel et la mère tutrice, une très grande égalité de pouvoirs qui peut occasionner des conflits, mais finalement le dernier mot doit rester au tuteur. La tutelle de la mère est donc beaucoup plus théorique que réelle.

Les mineurs illégitimes nécessiteux échappent à la surveillance du tuteur officiel et sont placés sous la tutelle de la Commission de l'Assistance publique ou de la protection de l'enfance jusqu'à leur majorité.

## SECTION IV

### La tutelle officielle en Suède

D'après les articles 13 à 19 de la loi du 14 juin 1917 sur les enfants illégitimes, le *Barnavadsman* exerce diverses fonctions qui permettent de le considérer comme un tuteur officiel.

*Nomination du tuteur.* — Le *Barnavadsman* ou « gardien » est désigné par le Comité de protection de l'enfance de la commune où la mère est inscrite. Ce peut être un homme ou une femme.

A l'origine, les gardiens étaient des collaborateurs bénévoles. On leur préfère maintenant les gardiens rétribués qui peuvent consa-

crer à leur charge tout le temps nécessaire et acquérir plus d'expérience puisqu'on leur confie la surveillance d'un certain nombre d'enfants.

Ainsi, de même qu'en Finlande, la tutelle est à base communale et assurée, non par une Commission, comme en Allemagne ou en Autriche, mais par un individu qui tend à se fonctionnariser; toutefois, une différence est à relever: en Finlande, on désigne un tuteur par commune; en Suède, le nombre n'en est ni fixé ni limité, justement parce qu'au début on avait affaire à des gardiens bénévoles.

Les gardiens sont placés sous le contrôle du Comité de protection de l'enfance; les décisions de cette Commission sont elles-mêmes susceptibles d'un recours devant le préfet et, le cas échéant, d'un appel devant le Ministre.

*Durée du mandat.* — Il commence obligatoirement avant la naissance (1). En effet, de même qu'en Finlande, la future mère est tenue de déclarer sa grossesse (art. 14).

« Toute femme qui est devenue enceinte hors mariage doit, au plus tard trois mois avant la date présumée de l'accouchement, faire connaître son état à un membre du Comité de protection de l'enfance de la commune où elle habite... »

Le mandat du gardien prend fin lorsque l'enfant a atteint 18 ans ou même avant, s'il est démontré qu'il est devenu inutile, parce que l'enfant est légitimé ou adopté ou qu'âgé de 15 ans, il peut gagner sa vie, ou parce que la mère venant à changer de domicile, la charge est transmise à un gardien d'une autre commune.

*Rôle du « Barnavadsman ».* — A dire vrai, il ne porte pas le titre de tuteur, car la mère demeure, aussi bien et même plus effectivement qu'en Finlande, tutrice de son enfant; il lui est adjoint pour l'aider par ses conseils à sauvegarder les droits et intérêts de l'enfant. Il ne décharge en aucune manière la mère des devoirs qui lui reviennent et ne la remplace pas comme représentant l'enfant. Il doit collaborer avec elle, mais peut à l'occasion prendre son parti même contre elle et demander la nomination d'un tuteur.

Son rôle est celui attribué à tous les tuteurs officiels, qu'ils soient véritablement tuteurs ou simplement curateurs ou gardiens: établir la filiation de l'enfant et procéder au recouvrement de la contribution alimentaire due par les deux parents (art. 13).

---

(1) En Allemagne, l'entrée en fonctions du tuteur avant la naissance n'est que facultative.

Les devoirs qui incombent au *Barnavadsman* sont variés et ses responsabilités considérables. Pour que la loi soit efficace, il doit posséder un ensemble de qualités supérieures, savoir agir avec zèle mais aussi avec tact et discrétion. Ceci explique la nécessité d'une *spécialisation* vers laquelle la Suède s'est orientée, à l'exemple des autres pays où fonctionne la tutelle officielle.

## SECTION V

### La tutelle officielle en suisse

*Nomination.* — Le Code civil établit l'obligation de la curatelle et de la tutelle pour les enfants naturels.

« L'autorité tutélaire nomme un curateur chargé de veiller aux intérêts de l'enfant naturel, dès qu'elle est informée de la naissance ou dès que la mère a donné avis de sa grossesse.

Une fois le procès terminé ou le délai pour intenter l'action expiré, le curateur est remplacé par un tuteur... » (art. 311).

Le fonctionnaire de l'état civil est obligé de donner connaissance à l'autorité de tutelle de toutes les naissances illégitimes.

C'est l'autorité tutélaire (1) qui désigne le tuteur officiel comme elle désigne également le tuteur privé, tandis qu'en Allemagne il est directement investi de ses fonctions par la loi.

*Durée de la tutelle.* — En Allemagne, le tuteur officiel n'entre obligatoirement en fonctions que dès la naissance de l'enfant. En Suisse, sa tâche commence sitôt que celle du curateur a pris fin, c'est-à- dire quand la question de l'action en paternité est résolue; elle peut coïncider avec la naissance ou intervenir un peu de temps après, selon la longueur des démarches entreprises par le curateur.

La distinction est souvent plus théorique que pratique, car presque partout où il existe un tuteur officiel, ce tuteur est d'office d'abord le curateur et plus tard le tuteur des enfants naturels, à moins que l'autorité de tutelle ne les place sous l'autorité de leur père ou de leur mère.

Dans quelques grandes villes, comme à Zurich, la tutelle officielle forme, de même qu'en Allemagne, une section du Bureau de protection de l'enfance.

---

(1) En Suisse, l'autorité tutélaire varie selon les cantons. Dans les cantons de langue française, c'est une autorité de l'ordre judiciaire: justice de paix et Chambre de tutelle. Dans les autres cantons, c'est plus souvent une autorité administrative, communale, ou de district, ou de canton.

*Rôle du tuteur.* — Ses fonctions comportent d'abord l'établissement de la filiation, puis s'il y a lieu, la recherche de paternité et l'encaissement de la créance alimentaire qui en découle.

A Zurich, en 1930, la Tutelle officielle a réussi à faire constater la paternité, par des démarches extra-judiciaires ou devant les tribunaux, dans 78 % des cas. Dans 66 cas sur 290, il a fallu intenter aux pères illégitimes des procès dont 79 % furent gagnés par le représentant de la Tutelle officielle.

Le danger est de mettre trop d'enfants à la charge d'un seul fonctionnaire, comme c'est le cas en Allemagne. Il est moins grand en Suisse parce que, en général, la tutelle ne dure pas jusqu'à la majorité; elle est remplacée, dans la plupart des cas, après la première période, par la puissance paternelle de la mère ou éventuellement du père, s'ils en sont dignes ou capables.

Les tuteurs sont assistés de fonctionnaires visiteuses pour la surveillance à domicile de leurs pupilles.

C'est surtout dans les cantons de la Suisse allemande que la tutelle officielle s'est développée; cependant, à Genève, une loi du 13 février 1932 semble s'inspirer de ces conceptions et institue un tuteur général. Un curateur officiel a également été institué dans le canton de Vaud.

Les tuteurs officiels suisses ont créé une association, qui a son siège à Lucerne et qui a comme organe la *Revue* de la fondation *Pro Juventute* à Zurich.

## SECTION VI

### Caractères généraux de l'organisme de tutelle officielle

En résumé, nous avons vu que la tutelle officielle est confiée ou à un individu, ou à une collectivité publique ou privée. Le *but* est partout le même: protection de la mère et de l'enfant naturel, et mise en œuvre de leurs droits: recherche de la paternité, obtention d'une pension alimentaire, et surveillance de l'éducation de l'enfant.

Par contre, la *nature des pouvoirs* conférés au tuteur n'est pas identique dans tous les pays. Tantôt, il a les pouvoirs d'un tuteur véritable soit sur les biens, soit sur la personne, soit sur les deux à la fois (Allemagne, Autriche, Suisse); tantôt, il n'a que les droits d'un curateur, d'un simple conseiller de la mère (Finlande, Suède).

L'*étendue de ses pouvoirs* est également variable:

1° A l'égard *du nombre d'enfants* confiés, la tutelle peut être individuelle quand il ne s'occupe que d'un seul enfant, ou collective,

quand il surveille plusieurs pupilles. Seule, la Suède avait adopté le premier système, au temps où elle utilisait uniquement des « gardiens » bénévoles; mais dès que le tuteur devient professionnel, il est tout naturel de lui confier un certain nombre d'enfants; c'est d'ailleurs un moyen de développer sa compétence.

2° Au point de vue *compétence territoriale*, la tutelle officielle peut être conçue sur une base communale (Finlande, Suède, quelques cantons suisses), ou sur une base plus étendue. L'Allemagne prévoit l'*O. J. C.* institué par communes ou par unions de communes. Certains tuteurs suisses sont nommés par districts, certains même par cantons. En Autriche, une tutelle officielle existe dans le ressort de chaque tribunal de district ou même pour des territoires plus importants.

3° *Dans le temps:* la tutelle officielle peut avoir son point de départ à la naissance et durer jusqu'à la majorité (Allemagne, Autriche), ou commencer dès la conception (Finlande, Suède, Suisse) et se terminer à 17 ans (en Finlande) ou à 18 (en Suède).

# CHAPITRE III

## Examen de la législation française sur les enfants naturels a la lumière du droit comparé

En France, où l'on demeure fidèle aux idées individualistes, on ne verrait pas, sans craindre l'ingérence de l'Etat dans les familles, se réaliser la tutelle officielle des enfants illégitimes. Cependant, on a compris qu'il fallait accorder un appui à la mère naturelle souvent trop crédule et ignorante de la législation; de plus, avant et après l'accouchement; elle est souvent dans un état d'abattement physique et psychique; il faut relever son moral, intervenir en sa faveur auprès des patrons et parents.

*Tentatives d'organisation de tutelle.* — Une forme timide d'essai, sinon de tutelle officielle, tout au moins de curatelle a fait son apparition au Parlement français. *La proposition de MM. Justin Godart et Paul Jourdain* déposée le 8 novembre 1934 sur le Bureau du Sénat et renvoyée à la Commission de législation civile et criminelle, s'intitule: « Proposition de loi tendant à établir la tutelle des enfants nés hors mariage. » Une tutelle était déjà en principe instituée par la loi du 2 juillet 1907 (C. civ., art. 389); dans la pratique elle est, comme pour les enfants légitimes dépourvus de biens, rarement mise en œuvre. La proposition nouvelle a pour but d'assurer, dans tous les cas, non seulement la protection des biens de l'enfant mais celle de sa personne. C'est ce qu'exprime l'exposé des motifs:

« L'enfant légitime bénéficiant ordinairement de la protection de ses deux auteurs dans une famille légale, il nous a paru équitable et encore plus nécessaire que l'enfant naturel ait près de lui, s'il n'a pas été reconnu ou, s'il l'a été, à côté de l'ascendant qui l'a reconnu, une personne ou une institution capable de veiller sur lui et de prendre les mesures indispensables à sa défense et à son éducation. »

Ce n'est donc pas un tuteur que la proposition place près de l'enfant, mais un simple « Conseil de tutelle » (qui serait plus justement nommé conseiller de tutelle) plus proche du *Barnavadsman* suédois que du tuteur allemand ou suisse.

Il serait choisi « sur une liste dressée chaque année par le tribunal de l'arrondissement de la résidence de l'enfant, qui comprendrait des particuliers qualifiés et des représentants d'institutions de bienfaisance et d'éducation reconnues d'utilité publique ».

Ainsi, le choix du « Conseil de tutelle », effectué parmi une liste préparée une fois pour toutes et qui n'est pas composée des parents de l'enfant, présente bien un caractère officiel mais qui n'entraîne pas la fonctionnarisation du Conseil dont les fonctions sont gratuites. Il y a en somme curatelle officielle mais non curatelle professionnelle, tandis que, dans les pays où fonctionne la tutelle officielle, on tend à réunir les deux caractères.

« Le Conseil de tutelle doit surveiller la personne du mineur et son éducation ; il provoque en cas de besoin toutes mesures utiles.

« En ce qui concerne l'administration de ses biens, il a un droit de contrôle. »

Ce Conseil de tutelle n'est obligatoire que pour les enfants non reconnus ou reconnus par un seul des parents. Dès que l'enfant est reconnu par ses père et mère, le Conseil de tutelle n'est nommé que si le tribunal en est requis par un des parents ou par le Procureur de la République (art. 1er, dernier alinéa).

Cette restriction est regrettable, car il est fréquent qu'un père légitime, après avoir reconnu son enfant, l'abandonne quelques mois plus tard ainsi que la mère ; la situation ne diffère pratiquement pas alors de celle où l'enfant n'est reconnu que par l'un des parents.

Le projet en question s'inspire d'excellents sentiments, mais il manque de hardiesse. La curatelle qu'il essaie d'instituer n'a qu'une portée extrêmement restreinte, puisqu'on n'ajoute rien aux droits à mettre en œuvre, et qu'on ne modifie nullement les obligations des parents naturels et notamment du père à l'égard de l'enfant. L'exposé des motifs a beau stigmatiser « le vil égoïsme familial et la basse lâcheté masculine », le texte n'offre aucun remède véritable à cet état de choses.

Retenons toutefois la part prise dans cette proposition par l'idée d'une intervention étrangère à la famille.

*Le décret-loi du 30 octobre 1935* modifiant l'article 389 du Code civil a tenté de réaliser partiellement le projet Godart-Jourdain, mais il est encore moins hardi : le délégué chargé de veiller aux besoins matériels et moraux de l'enfant ne pourra intervenir que s'il s'agit d'enfants non reconnus. De plus, sa nomination ne sera pas obligatoire pour le tribunal, mais simplement facultative. C'est dire que pratiquement le décret-loi ne sera pas appliqué, d'autant qu'aucune disposition n'est prise pour aviser le tribunal de l'existence d'enfants

non reconnus. La proposition de 1934 prévoyait utilement l'obligation pour l'officier d'état civil de signaler au Procureur de la République les naissances d'enfants illégitimes.

Le Congrès national belge des Œuvres de l'enfance réuni à Gand, le 11 juin 1933, a émis le vœu que soit réalisée la tutelle des enfants illégitimes, mais la doctrine de la tutelle administrative semble y avoir gagné peu de partisans; par crainte de l'intervention de l'Etat dans les affaires familiales, les délégués ont montré plus de faveur à l'égard de la tutelle privée.

Certes, il n'est pas impossible de recourir parfois à des tuteurs sans créer de nouveaux offices, mais les difficultés sont grandes de les trouver en nombre suffisant et suffisamment qualifiés; dans les grandes villes et les villes moyennes surtout, la poursuite des pères récalcitrants suscite de multiples complications et le but sera mieux atteint si on utilise des fonctionnaires permanents, spécialisés dans les questions juridiques et autres concernant l'assistance légale de l'enfance.

Un compromis entre les deux tendances paraît susceptible d'être trouvé à la fois dans une réorganisation de la tutelle privée et dans une évolution de la tutelle officielle.

C'est ainsi qu'en Allemagne et en Autriche, le système suivant a donné des résultats satisfaisants: Les associations de protection de la jeunesse proposent au tribunal des tutelles des personnes choisies parmi leurs collaborateurs aptes à se charger d'une tutelle privée, et elles mettent à leur disposition, pour les aider dans la gestion de la tutelle, les conseils et l'assistance de l'association en matière juridique et dans les questions d'éducation. Cette forme de tutelle, pratiquée surtout par les associations de protection ayant un caractère confessionnel, a fait ses preuves et tend à se développer.

C'est un peu de cet esprit que s'inspirait la proposition de loi de MM. Godart et Jourdain, mais elle ne visait que les fonctions de conseiller et non celles de tuteur.

*Insuffisance des droits reconnus à l'enfant naturel dans la législation française.* — L'opinion législative semble évoluer vers des conceptions nouvelles mais encore insuffisantes. A quoi bon, en effet, reconnaître qu'il faut donner à la mère un soutien (tuteur ou conseiller) pour l'aider à exercer les droits de son enfant, si, pratiquement, on n'attribue à ce dernier que des droits extrêmement restreints ?

Un tuteur, qu'il soit privé ou officiel, dans l'état actuel de la législation française n'aurait qu'un rôle réduit, et le projet précité de MM. Justin Godard et Paul Jourdain n'y ajoute aucun élément

nouveau au point de vue des droits à mettre en œuvre. A part les circonstances assez rares où l'enfant naturel a des biens, les cas très limités où l'action en recherche de paternité peut être intentée, le tuteur ne pourrait tout au plus qu'aider la mère à tirer parti de la législation sociale existante et exercer quelque surveillance sur la personne de l'enfant ; c'est bien un peu parce que ce rôle est relativement négligeable, que la tutelle privée, déjà prévue par la loi du 2 juillet 1907, est rarement organisée.

En bref, la tutelle n'acquiert son sens complet qu'en fonction d'un droit privé reconnaissant certains droits à l'enfant naturel et surtout certains droits à l'égard de son père.

Quels sont ces droits, qu'à notre avis, toute législation devrait consacrer ?

*Nécessité d'admettre une action alimentaire dans tous les cas.* — Partout, semble-t-il, on devrait admettre (comme en droit suisse) deux catégories d'actions contre le père naturel, l'une avec des effets d'état civil, l'autre purement pécuniaire ; la première seulement en cas de certitude de la paternité ou dans des circonstances déterminées, la seconde, même en cas de rapports sexuels avec plusieurs hommes, comme conséquence pour l'homme de ces rapports et des risques qui y sont joints.

L'action de l'enfant pour obliger le père à contribuer à son entretien ne doit pas être soumise à des conditions trop restrictives. Celles-ci ne sont admissibles que pour des actions entraînant des effets d'état civil ou des droits de succession.

« L'admission d'une action... tendant uniquement à une pension alimentaire, n'est jamais, dit M. Silbernagel, dirigée contre l'idée de famille, mais uniquement contre la conception immorale d'une liberté sexuelle de l'homme sans responsabilité pécuniaire avec le résultat de ses rapports sexuels » (1).

Le même auteur s'élève avec force contre la conception latine du choix offert à la mère, entre la charge complète de l'enfant, ou son abandon à l'Assistance publique :

« C'est une indulgence injustifiable... de laisser le père illégitime libre de toute charge, dans la plupart des cas, et de laisser à la mère, contre les lois de la nature, le libre choix de se débarrasser de l'enfant en le transmettant discrètement à la charge de l'Assistance publique, comme le permet la loi française de 1904, en modernisant l'ancien système des tours » (2).

---

(1) et (2) Silbernagel, *op. cit.*, pp. 61 et 47.

Tous les pères et mères illégitimes doivent avoir le devoir légal d'entretenir leur enfant. Sans aller aussi loin que certaines législations modernes qui montrent à l'égard du père naturel une rigueur excessive, c'est un défi à la morale que d'établir l'irresponsabilité de l'homme, en lui permettant de se désintéresser des fruits de sa faute.

La difficulté de la preuve pas plus que la crainte du scandale et du chantage ne sauraient arrêter le législateur.

« Contre la recherche, on a invoqué l'incertitude de la parenté naturelle, occulte, mais pour tous les autres domaines, la preuve par présomptions est admise toutes les fois qu'il n'a pas été possible au créancier de se procurer une preuve écrite de ses droits » (1).

Le scandale? Ceux mêmes qui invoquent le respect de la famille légitime en faveur du père naturel, admettent cependant la recherche de la mère naturelle. Il est d'ailleurs possible de l'éviter en prononçant le huis-clos, et surtout en laissant aux parties, comme dans certains pays étrangers, une latitude suffisante pour régler à l'amiable et sans publicité l'accomplissement de leurs obligations. C'est une solution opportune que de laisser au père la faculté de se décharger par le versement d'un capital, approuvé par l'autorité publique, « véritable rachat de la paternité ».

En réalité, ce ne sont pas les procès dont le but est de contraindre les parents à faire leur devoir qui ont un caractère d'immoralité, mais bien plutôt le système légal qui dispense trop souvent les parents de leurs obligations et met l'enfant à la charge de l'Etat.

Quant au chantage, il appartient à la législation spéciale de le réprimer. Il n'aurait d'ailleurs pas lieu si l'on n'accordait à l'enfant qu'une créance alimentaire et, plus encore, si l'action était exercée, non plus par la mère mais par un tuteur officiel.

Une vraie protection de la mère et de l'enfant ne saurait exister sans l'obligation alimentaire du père, qui laisse encore subsister de lourds devoirs à la charge de la mère.

Ceci ne signifie pas d'ailleurs que l'enfant ne doive, dans tous les cas, que bénéficier d'une créance alimentaire. Dans des cas limitativement énumérés, l'action en recherche de paternité doit subsister comme action d'état. De même, l'idée est excellente encore du Code civil suisse qui accorde à l'enfant reconnu volontairement de véritables droits de famille.

Si des raisons d'humanité et de justice, si l'intérêt de l'enfant exigent l'introduction, dans toutes les législations, d'une action en pension alimentaire contre celui qui a eu des rapports sexuels avec la

(1) Savatier, article dans la revue *L'Enfant*, mars-avril 1928.

mère pendant la période critique, une telle disposition aurait également des avantages sociaux appréciables.

La moralité masculine ne pourrait qu'y gagner, le nombre des légitimations augmenterait vraisemblablement, tandis que celui des infanticides et des avortements aurait des chances de décroître.

L'intérêt de l'Etat lui-même est en jeu. Si le père est tenu de contribuer à l'entretien de son enfant, l'Assistance publique aura moins d'occasions d'intervenir, et ce sera tout bénéfice pour les collectivités (1). Au cas où cependant l'enfant tomberait à sa charge, M. Savatier propose d'ouvrir l'action en recherche de paternité à l'Assistance publique, lorsque celle-ci aurait en mains les éléments de preuve suffisants (2). Elle exercerait alors en quelque sorte l'un des attributs de la tutelle officielle.

De cette étude, faut-il déduire que le problème des enfants naturels doit être résolu, dans notre pays, en renonçant aux conceptions latines et en imitant les législations germano-scandinaves?

Ce serait une conclusion un peu hâtive et superficielle; à la vérité, c'est moins un abandon des idées latines qui s'imposerait qu'un retour à nos anciennes traditions. C'est la législation napoléonienne, issue de la Révolution française, imbue des principes individualistes, qui nous a valu cette quasi-irresponsabilité du père naturel.

Dans un autre domaine, celui du droit d'association, le législateur a été amené à rompre avec les interdictions révolutionnaires, pour retrouver, sinon l'obligation excessive du Moyen Age, tout au moins une certaine liberté d'association.

---

(1) « En cette matière, le principe en vertu duquel le coupable paie sa dette est renversé, et c'est la société qui paie pour le coupable. »

« ... Les secours aux mères abandonnées seraient moins nombreux si les pères des enfants s'acquittaient envers eux de la dette alimentaire. Les constatations faites à cet égard dans les départements d'Alsace-Lorraine sont particulièrement édifiantes. Dans le Haut-Rhin, par exemple, l'effectif des secourus est passé de 387 en 1922 à 622 en 1924. Tant que la loi allemande sur la recherche de la paternité était appliquée, tant que les pères d'enfants illégitimes étaient judiciairement condamnés à participer aux frais d'entretien et d'éducation des enfants, les demandes de secours étaient moins nombreuses qu'elles ne le sont aujourd'hui. Le jour où la recherche de paternité sera admise en France, comme elle l'est dans la majeure partie des législations des peuples civilisés, il sera possible de réduire les dépenses des secours temporaires. »

*(Rapport de l'Inspection générale des Services administratifs,* Imprimerie administrative, Melun, 1926, p. 136.)

(2) Revue *l'Enfant,* déjà cité.

De même, à l'égard des enfants naturels, il n'est pas trop osé de dire que le progrès résiderait dans une régression, et qu'il faudrait retourner partiellement aux principes de notre ancien droit inspiré du droit canonique.

En effet, notre ancien droit était, à certains égards, plus libéral que notre législation actuelle. La recherche de la paternité était licite et les coutumes atteignaient presque la hardiesse des droits scandinaves modernes. Il suffisait que la mère désignât sous serment un homme comme le père de l'enfant, pour que, au moins provisoirement, pendant l'instance, il fut tenu de l'obligation alimentaire envers l'enfant et envers la mère.

Le droit moderne français a le tort de rapprocher la situation de l'enfant naturel de celle de l'enfant légitime, tout en diminuant les facilités de preuve de sa filiation. Mieux vaudrait lui donner moins dans certains cas et lui permettre d'avoir au moins quelque chose dans tous les cas. Accorder des droits plus restreints et faciliter la preuve, telle semble bien être la formule à appliquer dans la protection des enfants illégitimes.

« En droit privé, aucune législation autant que notre ancien droit n'a mieux marqué la distinction entre les droits de parenté et les droits de famille, accordant les premiers à l'enfant naturel, lui refusant les seconds » (1).

Comme conséquence des liens de parenté, découlait l'obligation alimentaire réciproque incombant aux deux parents; par contre, aucun droit de famille, et partant aucun droit de succession, ne leur était accordé.

« Certes, il est excessif d'empêcher le père naturel de tester en faveur de l'enfant naturel, quand il n'y a pas de descendance directe légitime, certes l'ancien droit s'est désintéressé de la tutelle et de l'éducation morale de l'enfant, a trop souvent établi des modalités d'application selon la condition sociale des bâtards, et a donné lieu à de graves abus dans la recherche de la paternité. Il n'en demeure pas moins qu'il y a une distinction judicieuse entre les droits de famille et les droits de parenté qui peut être transposée dans une législation contemporaine, et que le principe de l'obligation alimentaire, application de la vieille maxime de Loysel: « qui fait l'enfant doit le nourrir » semble bien une formule de droit naturel méconnue par le droit français depuis le Code civil » (2).

---

(1) et (2) Lagarde (G.) *La filiation naturelle en droit comparé,* Cours professé à la Faculté de Droit de Rennes, 1929-1930 (notes manuscrites).

# LIVRE DEUXIÈME

## LES ENFANTS PLACÉS SOUS LA PROTECTION DE L'AUTORITÉ PUBLIQUE

# TITRE I

## LES ENFANTS SECOURUS

Qu'entend-on par enfant secouru? Si nous prenons à nouveau pour point de départ la définition donnée par la loi française du 27 juin 1904, « est dit enfant secouru : l'enfant que le père, la mère ou les ascendants ne peuvent ni nourrir ni élever faute de ressources, et pour lequel est accordé le secours temporaire en vue de prévenir l'abandon ».

Remarquons tout de suite que le secours est accordé pour écarter la menace d'abandon due à l'insuffisance de ressources du ou des parents.

Partout, les lois d'assistance, sans oublier les grandes lois d'assurances sociales, dont l'inspiration est d'ailleurs tout autre, prévoient, sous certaines conditions, l'allocation de secours aux indigents qu'ils soient bien portants, malades ou chargés de famille. C'est, en France, l'objet des lois sur l'assistance médicale gratuite, l'assistance aux vieillards, infirmes ou incurables, l'assistance aux familles nombreuses, les hôpitaux, les bureaux de bienfaisance.

Ici encore, nous allons retrouver la distinction entre les pays qui font de l'abandon d'enfant une faculté légale, et ceux qui le prohibent à quelque titre que ce soit. Dans ces derniers, les parents ne pouvant se décharger de leurs obligations sans commettre un délit, il n'y a aucune raison de prévoir un secours spécial pour l'enfant menacé d'abandon. C'est à la famille que l'on vient en aide; si les parents sont vivants, les enfants ne reçoivent généralement pas de secours distinct. Certes, dans l'attribution d'un secours, on ne manque pas de prendre en considération la présence des enfants; quelquefois même cette présence est une condition indispensable et déterminante (assistance aux familles nombreuses), mais, dans ce cas, la famille forme un bloc, et c'est sa situation générale qui est envisagée plus que celle de l'enfant en particulier.

Au contraire, dans les législations qui reconnaissent aux parents un droit d'abandon, et dont la plupart n'admettent la recherche de paternité et, par suite, la contribution pécuniaire du père, que dans des cas très limités, s'ajoute aux modalités de secours envisagées, l'aide que la législation française qualifie de « secours temporaire préventif d'abandon », correctif nécessaire de la liberté d'abandon laissée à la mère.

L'idée fondamentale est que, à moins de signes évidents d'incapacité ou d'indignité, l'allocation est accordée dans un but préventif avec l'espoir de maintenir l'enfant dans son foyer.

Nour étudierons les secours en France et en Italie, à titre d'exemples des législations autorisant l'abandon.

# CHAPITRE PREMIER

## Les secours en France

Le secours dit temporaire a été introduit par l'usage avant d'être consacré par le législateur. Le principe en avait déjà été posé, à l'égard des filles-mères par la loi du 20 juin 1793, mais n'avait pas été appliqué faute de ressources.

Ce mode d'assistance, non prévu par le décret du 19 janvier 1811, était cependant mis en pratique depuis longtemps sur les recommandations de l'Administration supérieure, lorsque la loi du 5 mai 1869 vint le sanctionner. Cependant, ce n'est qu'en 1904, que la loi fondamentale du service des enfants assistés, réglementa l'attribution des secours (1).

L'organisation du service appartient en grande partie au Conseil général de chaque département.

Nous examinerons successivement :

— l'autorité compétente pour accorder le secours ;
— les conditions d'attribution ;
— la nature du secours (forme, taux, durée) ;
— le régime financier du service.

### § 1er. — *L'autorité compétente pour attribuer le secours.*

C'est, en principe, le préfet qui a qualité pour prononcer l'admission au secours, sur la proposition de l'inspecteur de l'Assistance publique.

Toutefois, la loi de 1904 ayant voulu que l'abandon pût être prévenu par un secours immédiat, l'article 9 confère à la préposée du bureau d'abandon la possibilité d'allouer, séance tenante, à la mère qui se présente pour abandonner son enfant, un *secours dit de premier besoin.*

### § 2. — *Conditions d'admission au secours.*

Elles se résument dans une idée directrice : il faut et il suffit que, par suite du manque de ressources, l'abandon soit à craindre. Les

(1) Articles 3 et 7 modifiés par l'article 44 de la loi de finances du 22 avril 1905.

circulaires interprétatives qui ont suivi la loi de 1904 ont assimilé à la menace d'abandon le cas où l'enfant paraîtrait devoir *succomber* à la misère.

« Nous dirons donc qu'après cette extension et dans l'état actuel de la législation et de la jurisprudence ministérielle, le secours temporaire est dû à celui, à celle ou à ceux qui ont la charge d'un enfant, naturel ou légitime, et quel que soit son âge, à la condition exclusive qu'en raison de leur misère, cet enfant soit menacé vraiment d'être abandonné ou vraiment de périr » (1).

En fait, on est amené à constater une application restrictive et extensive tout à la fois de ce principe.

Extensive, parce que dans de nombreux départements, sous l'influence des nécessités économiques (chômage, etc.), l'attribution des secours est souvent consentie, non pour éviter un abandon ou pour empêcher un enfant de périr, mais simplement pour permettre qu'il soit élevé dans des conditions meilleures.

Cette tendance à élargir démesurément la loi, à faire un enfant secouru de tout enfant indigent, à détourner en quelque sorte le but du secours, a sa contrepartie dans une autre déviation de la pratique.

Une circulaire du 5 août 1906 recommandait de n'admettre que très exceptionnellement l'enfant ayant encore ses père et mère, situation entraînant « présomption pour que le secours ne doive pas être accordé ». Conseil appliqué quelquefois avec trop de rigueur, lorsqu'on refuse le secours parce que les deux parents légitimes sont vivants ou parce que les parents naturels vivent maritalement, alors même que leur situation est telle que l'enfant souffrira vraisemblablement du refus et pourra être menacé d'abandon.

Quoi qu'il en soit, on ne peut reprocher à la législation les erreurs d'interprétation des fonctionnaires chargés de l'appliquer; il faut d'ailleurs reconnaître que ceux-ci ont le désir louable de venir en aide à la misère, tout en ménageant les finances publiques, et qu'aucune matière ne se prête aussi mal à des règles générales que l'admission aux secours temporaires.

### § 3. — *Nature du secours.*

L'article 7 de la loi dispose : « Le mode, la quotité, la périodicité et la durée du secours sont réglés par le Conseil général. »

*Mode du secours.* — Il peut être alloué périodiquement : *secours temporaire proprement dit*, ou en une seule fois : *secours de premier*

(1) Rapport présenté au Ministre de l'Intérieur par l'Inspection générale des Services administratifs, *Journal officiel*, 6 août 1912, p. 11.

*besoin*. Il peut être donné en argent (c'est le cas le plus fréquent) ou en nature, sous des formes diverses (don de layette, par exemple) ; mais le secours en nature, qui nécessite d'ordinaire des rapports constants avec l'assisté, n'est guère praticable aux administrations.

*Taux du secours*. — C'est le Conseil général qui règle la quotité du secours. L'article 55 a limité les pouvoirs de cette assemblée, en confiant au Parlement le soin de fixer, tous les cinq ans, des tarifs minima établis par zones, mais cette disposition n'a malheureusement jamais été appliquée.

Des différences considérables de taux existent entre les départements. Trop de Conseils généraux oublient qu'un secours, pour être efficace, doit être suffisant comme taux et comme durée. La circulaire du 15 juillet 1904 en faisait déjà la judicieuse remarque et celle du 7 juillet 1936 le rappelle : « Plus le département sera ici libéral et plus il aura de chances de voir diminuer le nombre de ses pupilles. »

C'est ce qui ressort, en effet, des statistiques annuelles dressées par les services.

En Seine-et-Marne, de 1926 à 1932, les secours mensuels ont été portés, par paliers successifs, de 60 à 180 francs. Le nombre des enfants abandonnés de moins d'un an passés dans le service pendant cette période a été :

| | | |
|---|---|---|
| Année 1926 | 138 | enfants ; |
| — 1927 | 99 | — |
| — 1928 | 93 | — |
| — 1929 | 88 | — |
| — 1930 | 83 | — |
| — 1931 | 77 | — |
| — 1932 | 74 | — (1). |

Ce tableau suffit à montrer comment le secours temporaire peut être, selon le désir du législateur, préventif d'abandon.

Dans le Loiret, les statistiques fournissent des résultats voisins : De 1926 à 1929, les secours variant de 20 à 30 francs, le nombre d'admissions au bureau ouvert était de 50 à 60 annuellement. En 1930, les secours ayant été portés à 80 et 100 francs, les abandons oscillèrent, pour les trois années suivantes, entre 36 et 45.

Ces données marquent une stabilisation des abandons à un chiffre sensiblement inférieur à celui des années précédentes, résultat d'autant plus appréciable qu'il a été obtenu en période de crise. On en arrive à payer la mère pour qu'elle soit la nourrice de son enfant ;

(1) *Rapport de l'Inspecteur de l'Assistance publique de Seine-et-Marne* 1933.

dans certains départements, le taux du secours peut atteindre le prix de pension alloué pour les enfants assistés. Cette pratique est d'ailleurs recommandée par la circulaire ministérielle du 7 juillet 1936.

*Périodicité et durée du secours.* — Elles sont déterminées par le Conseil général. Le secours est d'ordinaire payé mensuellement. Quant à sa durée, beaucoup de départements, bien que la loi de 1904 ne les y oblige pas, l'ont abusivement limitée à 2 ou 3 ans (exception faite pour les orphelins).

De même, trop de départements ont le tort de supprimer les secours dès qu'une prime de légitimation est accordée, alors que l'article 7 *in fine* de la loi de 1904 ne les y contraint pas; cette mesure risque d'inciter les mères à ne pas épouser le père de l'enfant par crainte de perdre les allocations.

Heureusement, sous l'influence de la circulaire du 7 juillet 1936, beaucoup de règlements départementaux ont été modifiés dans un sens plus libéral.

### § 4. — *Régime financier.*

Les dépenses des secours temporaires comme celles concernant les pupilles de l'Assistance publique sont inscrites au budget départemental, sous réserve de répartition ultérieure entre les trois collectivités: Etat, départements, communes.

Depuis 1904, elles ont le caractère de dépenses obligatoires, c'est-à-dire que si un Conseil général omet ou refuse d'inscrire les crédits suffisants, ceux-ci sont inscrits d'office au budget du département par un décret en forme de règlement d'administration publique (art. 56).

Ainsi, le pouvoir central, en plus de son ingérence au moins théorique, en matière de fixation de taux (tarifs minima), exerce un contrôle étroit, puisqu'il a le droit de se substituer à l'Assemblée locale au cas où celle-ci manquerait à ses obligations.

On se rendra compte de l'importance du service des secours temporaires, par le chiffre des enfants qui en bénéficient dans quelques départements pris au hasard.

Au 1er janvier 1937 étaient secourus:

219 enfants dans l'Oise;
373 enfants dans les Vosges;
590 enfants dans la Loire-Inférieure;
657 enfants dans l'Eure;
785 enfants dans la Seine-Inférieure;
889 enfants dans la Sarthe;
7.104 enfants dans le Nord.

De l'enfant secouru, nous pouvons rapprocher celui que la loi française qualifie d'*enfant en dépôt* et définit ainsi : « L'enfant qui, laissé sans protection ni moyens d'existence par suite de la détention, de l'hospitalisation, de la maladie grave ou du décès de ses père, mère ou ascendants, est recueilli temporairement dans le service des enfants assistés. » (Loi de 1904, art. 4, modifié par le décret-loi du 30 octobre 1935.)

L'aide qui lui est apportée a quelques points communs avec l'assistance donnée aux pupilles proprement dits, — puisque les enfants dits en dépôt peuvent être admis dans les mêmes établissements (hospices dépositaires) ou confiés, comme les pupilles, à des nourrices, par le soin de l'administration, — mais en réalité, elle est beaucoup plus voisine du secours. En effet, les parents conservent leurs droits de puissance paternelle, ce qui constitue une différence fondamentale avec les enfants assistés de la première catégorie. Souvent même, au lieu d'être admis dans les établissements dépositaires, ils sont conservés par l'un ou par l'autre des parents qui n'est pas hospitalisé ou détenu, ou par un membre de la famille ; l'administration n'intervient que pour verser, à la personne qui assume la charge de l'enfant, le prix de pension qu'elle verserait pour un pupille.

Ainsi, c'est fréquemment par un secours en argent, très proche du secours temporaire, que se traduit l'admission en dépôt desdits enfants.

Les enfants secourus et les enfants en dépôt bénéficient, comme les pupilles de l'Assistance publique proprement dits, de la surveillance à domicile des fonctionnaires de l'Inspection et des infirmières-visiteuses, quand il en existe.

# CHAPITRE II

## Les secours en Italie

La loi du 17 juillet 1890 sur les institutions de bienfaisance prévoyait, dans son article 55, des subsides à accorder à l'enfance et à l'adolescence, des subsides d'allaitement naturel ou artificiel, sans s'étendre sur le sujet.

L'article 6, § c, de la loi du 18 juillet 1904 apporte quelques précisions à propos des attributions de la Commission provinciale d'Assistance, et parle de la part consacrée aux enfants pauvres qui ne peuvent être aidés comme enfants trouvés, plus spécialement aux enfants légitimes ou reconnus par le père et la mère, si ceux-ci se trouvent dans des conditions d'indigence, et particulièrement si l'un d'eux est mort, introuvable, dans un établissement de santé publique ou en prison.

Tel était sommairement le statut des secours avant que la législation fasciste intervînt.

Les textes laissaient le soin de l'assistance à l'enfance à peu près uniquement aux institutions publiques et privées de bienfaisance, pour y pourvoir d'après leurs règlements et statuts respectifs, et dans les limites de leurs disponibilités souvent fort modestes.

Leur rôle est maintenu à l'égard des familles indigentes légitimes, des enfants reconnus par les deux parents et des enfants illégitimes non reconnus. Mais, pour la catégorie des enfants illégitimes reconnus par la mère, la loi du 10 décembre 1925 et le décret du 8 mai 1927 ont *nationalisé* l'institution des secours à l'enfance en la confiant à l'*Œuvre nationale de la Maternité et de l'Enfance* et à ses organismes (Fédérations provinciales, Comités de patronage) dont nous avons déjà longuement parlé.

La fin recherchée est de réduire au minimum les cas d'abandon et de diminuer la mortalité des assistés; or, ce sont les enfants illégitimes qui fournissent le plus gros contingent des candidats à l'abandon, et c'est pourquoi l'Œuvre nationale les concerne tout spécialement. Son but moral et politique est, conformément à l'esprit fasciste et au commandement du Duce, « de renforcer le plus possible le sentiment des liens familiaux ».

Ainsi, le fardeau de l'assistance est en grande partie enlevé aux administrations provinciales et aux institutions de bienfaisance. En même temps qu'elle centralise le service, la réforme tend à l'uniformiser et à l'étatiser, car l'Œuvre nationale, si elle n'est pas un rouage direct de l'administration publique, constitue cependant un organisme placé sous le contrôle direct de l'Etat.

*Conditions d'admission au secours.* — La loi organise une sorte de tutelle des femmes enceintes, en couches, et de toutes les mères ayant besoin d'être guidées et secourues; elle s'occupe des nourrissons et des enfants sevrés jusqu'à l'âge de 5 ans appartenant à des familles indigentes.

Le décret du 8 mai 1927 fixe les conditions d'admission au secours. Il faut qu'il s'agisse: d'un enfant illégitime reconnu par la mère; que la mère soit pauvre (l'expression est largement interprétée); qu'elle allaite son enfant et l'élève ou, si elle ne n'allaite pas, que des motifs graves l'en empêchent.

Ces conditions réalisées, le secours est un droit pour la mère, et non plus seulement une faculté pour l'administration.

« L'idée directrice est de favoriser la reconnaissance légale maternelle, en rendant obligatoire l'assistance publique des enfants légalement reconnus, allaités et élevés par la mère, en chargeant l'Etat de la dépense. De cette manière, lorsque la reconnaissance et l'éducation seront devenues des œuvres générales, on assistera à la disparition automatique des hospices et à une réduction de la mortalité » (1).

Pour se faire une idée de l'importance de ces mesures au point de vue social, il suffit d'indiquer que 39.500.000 lires ont été dépensées, en 1933, pour l'assistance aux enfants illégitimes reconnus (comptes soumis au Comité directeur de l'Œuvre nationale, en mai 1934).

---

(1) P$^{r}$ Allaria, La protection sanitaire de l'enfant, *Bull. intern. de Protection de l'Enfance,* Bruxelles, nov. 1930.

# CHAPITRE III

## Considérations générales

Nous avons déjà dit que, dans les pays latins, le secours est le correctif nécessaire du droit d'abandon. Il tend à éviter l'abandon causé par la misère pour laisser subsister seulement celui que motive l'indifférence ou la crainte du déshonneur.

Sans aucun doute, le secours présente des avantages. En dehors de toute considération sentimentale, il est, peut-on dire, une dépense économique. Il coûte moins cher aux collectivités que la prise en charge complète d'un enfant.

Les intérêts moraux n'en sont pas moins appréciables. Le secours ne rompt pas les liens de famille ; il laisse souvent l'enfant dans les mains de la mère, qui sera presque toujours meilleure nourrice qu'une mercenaire et se prendra d'affection pour lui. Les chances de mortalité s'en trouvent réduites, surtout si, dans les premiers mois de sa naissance, l'enfant est nourri au sein.

En résumé, le secours bien pratiqué peut être économique pour les collectivités, bienfaisant pour l'enfant et moralisateur pour la mère.

Comme toute institution humaine, celle-ci n'est point parfaite, et ses inconvénients dépasseraient ses avantages, si elle entraînait le maintien de l'enfant dans un milieu malsain ou vicieux. Tout est affaire de circonstances et d'appréciation judicieuse.

Théophile Roussel le disait déjà, dans son rapport préparatoire de la loi de 1904 (1) :

« Il faut bien reconnaître que dans certains milieux où tant de misères morales s'ajoutent à la misère ordinaire, l'espoir conçu par l'administration d'arriver, par le secours temporaire, à sauver l'enfant par la mère et à régénérer la mère par la maternité, n'est pour un grand nombre de cas qu'une illusion, de même que l'ambition, exprimée en son nom, il y a bientôt trente ans, de voir le secours temporaire devenir la règle du service des enfants assistés, n'a été jusqu'ici qu'un bon rêve. »

(1) *Rapport au Sénat* par Théophile Roussel, Annexe au procès-verbal de la séance du 8 juillet 1898, n° 283, pp. 43 et suiv.

« ... La règle à suivre selon l'esprit du projet de loi, c'est que le secours soit accordé, lorsque l'administration reconnaît qu'une mère, celle même qui repousse le plus résolument l'idée d'abandon, pourrait, faute d'assistance, être contrainte à cette extrémité. »

***

Outre les secours à domicile, le mouvement de protection en faveur des mères abandonnées a fait naître, tant en France qu'à l'étranger, une multitude d'œuvres, et notamment d'œuvres qui ont pour but de recueillir la mère avec son enfant : ce sont les maisons maternelles. Elles admettent les femmes enceintes, les conservent après l'accouchement pendant plusieurs mois, leur donnant ainsi le temps de se rétablir, la possibilité d'allaiter leur enfant et de développer les liens d'affection maternelle, qui seront le meilleur préventif d'abandon.

C'est une sorte de secours en nature qui vient suppléer au secours en argent quelquefois inopérant. En France, l'une de ces maisons est institution d'Etat (Saint-Maurice, Seine) ; quelques-unes sont départementales (annexées ou non à l'établissement dépositaire) ; d'autres encore, qui sont privées, ont passé des traités avec les collectivités.

Les frais de fonctionnement et les prix de journées des maisons maternelles sont payés sur des crédits variables d'un département à l'autre, selon des procédés qui parfois « ne constituent que des combinaisons plus ou moins régulières au regard de la comptabilité publique » (1).

Il serait désirable qu'une loi réglemente l'institution et la régularise ; encore ne faut-il point en construire le projet à la hâte ; comme le conseille l'Inspection générale des Services administratifs, quelques années de plus ne seraient peut-être pas inutiles pour permettre d'apprécier les avantages et les inconvénients de l'institution, ainsi que les formes les meilleures de son fonctionnement (2).

---

(1) *Rapport de l'Inspection générale,* op. cit., 1926, p. 149.

(2) Une proposition de loi de M. Strauss sur l'assistance maternelle et sur les maisons maternelles a été déposée au Sénat, le 7 février 1929; mais le rapporteur ne manquait pas de faire remarquer que s'il est souhaitable que la réforme législative vienne consacrer un état de fait, il faut se garder de vouloir, en systématisant d'une façon exagérée, faire perdre aux organisations actuelles la souplesse qui répond aux leçons de l'expérience. (Sénat, *Doc. parl.,* 7 juillet 1930, annexe n° 427.)

Quoi qu'il en soit, il est digne de remarque que, sans attendre l'intervention du pouvoir central pour édicter une obligation, les pouvoirs locaux, de leur propre mouvement, aient procédé à des créations nouvelles. Au lieu d'agir sous la menace de l'inscription d'office à leur budget, les Conseils généraux ont devancé l'appel du Parlement. C'est dire combien la question de protection de l'enfance est d'une importance primordiale, puisque malgré les sacrifices financiers, elle s'impose à l'esprit de tous.

# TITRE II

## LES ENFANTS PROTÉGÉS

Sous le nom d'enfants protégés, la législation française désigne les enfants placés en nourrice ou en garde. Ils sont élevés hors de leur foyer, pour des motifs divers souvent fort légitimes; mais l'éloignement du cadre familial, salutaire pour certains enfants, peut également constituer pour d'autres un danger.

C'est pourquoi les Pouvoirs publics ont jugé nécessaire d'intervenir pour leur assurer une surveillance administrative et souvent médicale. Le législateur français, précurseur en la matière, leur a consacré la loi du 23 décembre 1874, qui a été modifiée par le décret-loi du 30 octobre 1935.

Partout ailleurs et jusqu'à ces dernières années, le mouvement commencé a pris de l'ampleur et a souvent dépassé l'initiative déjà ancienne de 1874.

Le but de l'intervention est à la fois individuel et social : assurer la santé physique et morale de l'enfant, et réduire le taux de la mortalité, non seulement dans une pensée charitable, mais aussi dans l'intérêt du pays.

Nous étudierons successivement quels sont les enfants soumis à la protection, la durée de la surveillance, les obligations édictées par la loi à l'égard des parents et des gardiens, les sanctions de leur inobservation, et, enfin, les organismes chargés de l'application de la loi (1).

---

(1) Législation:

*France:* loi du 23 décembre 1874, dite loi Théophile-Roussel; règlement d'administration publique du 27 février 1877; circ. minis. du 20 mars 1877; instr. gén. du 15 juin 1877.

Proposition de loi Strauss déposée au Sénat le 27 décembre 1918.

Décret-loi du 30 octobre 1935 relatif à la protection de l'enfance.

*Belgique:* loi du 5 septembre 1919 reprenant les dispositions du projet déposé par le Gouvernement en 1911.

*Italie:* loi du 10 décembre 1925 et règlements déjà cités.

## SECTION I

### Les bénéficiaires de la protection

Pour bénéficier de la protection, l'ensemble des législations exigent d'ordinaire que soient réunies les conditions suivantes:

1° Il *faut que l'enfant soit placé hors du domicile de ses parents ou de son tuteur.*

Toutefois, en Allemagne, les enfants illégitimes vivant avec leur mère sont soumis à la surveillance, encore que l'Office de la jeunesse puisse y renoncer si le milieu paraît favorable, mais cette renonciation est toujours révocable. De même, au *Danemark,* les enfants illégitimes, jusqu'à 7 ans, et tous ceux qui bénéficient de secours ou d'avances des autorités (loi du 20 mai 1933).

En *France,* le décret-loi du 30 octobre 1935, qui reproduit en partie le projet Strauss déposé depuis plusieurs années, étend la protection à de nombreux enfants vivant avec leurs parents et bénéficiaires de secours (secours temporaires, primes d'allaitement, etc.), ainsi qu'à ceux dont les parents ont été condamnés pour ivresse à une peine correctionnelle.

2° Il *faut que l'enfant soit placé moyennant salaire.* — On présume, en général, que les placements à titre gratuit étant désintéressés, l'enfant sera bien soigné. (Allemagne, Angleterre, Autriche). Cependant, la loi danoise de 1923, la loi cantonale de Genève du 30 juin 1926 et, en France, le décret-loi du 30 octobre 1935 étendent la protection aux enfants placés à titre gratuit (exception faite à Genève, pour les grands-parents et les parents adoptifs).

3° Dans la plupart des pays, la surveillance s'exerce, que l'enfant soit *confié à une personne ou à un établissement:* Allemagne, Italie, Espagne, Belgique.

---

*Espagne:* loi du 12 août 1904 et règlements des 24 janvier 1908 et 12 avril 1910.

*Allemagne:* loi du 9 juillet 1922 sur la protection de la jeunesse, article 19 et suivants.

*Autriche:* loi fédérale du 26 mars 1926.

*Angleterre:* Children Acts 1908, 1932 et 1933.

*Suisse, canton de Genève:* loi du 30 juin 1926 et règlements du Conseil d'Etat du 3 juin 1927.

*Danemark:* lois des 20 avril 1888, 1er mars 1895, 28 mars 1923 et 20 mai 1933.

En Allemagne, les établissements peuvent être dispensés de la surveillance après autorisation de l'Office de la Jeunesse de l'Etat (art. 29).

La loi française de 1874 (art. 1er) avait bien déclaré la protection applicable à tout enfant de moins de 2 ans placé moyennant salaire, mais elle ne visait explicitement que les personnes et les bureaux de nourrices. Le décret-loi du 30 octobre 1935 (art. 7) comble cette lacune en précisant : « toute personne ou tout établissement ».

## SECTION II

### Durée de la protection

La durée de la protection est fort variable. La France, qui a ouvert la voie, est passée maintenant au second plan, puisque la loi de 1874 se bornait aux enfants de moins de deux ans. Le décret-loi de 1935 élève la durée à 3 ans, mais n'est pas encore entré en application.

La Belgique prévoit l'âge de 7 ans; la Grande-Bretagne, 9 ans; l'Espagne, 10 ans; la plupart des législations récentes atteignent même l'âge de 14 ans: (Allemagne, Autriche, Italie, Danemark), et le canton de Genève va jusqu'à 15 ans.

Toutefois, en Allemagne, la limite pour les enfants illégitimes vivant avec leur mère est en principe de 7 ans; elle peut même être réduite ou à l'inverse prolongée jusqu'à 14 ans.

## SECTION III

### Obligations des parents et des gardiens

Diverses dans le détail, elles procèdent toutes des mêmes principes :

— obligations imposées aux parents et aux nourriciers ou gardiennes dans le but de protéger la santé de l'enfant et éventuellement celle de la nourrice;

— déclaration à l'autorité compétente afin de permettre l'organisation de la surveillance administrative et médicale.

1° Les *obligations* imposées aux parents consistent à donner à la nourrice un enfant qui ne risquera pas de la contaminer, si elle l'élève au sein, et à lui remettre l'état civil de l'enfant.

Parallèlement, la nourrice doit, en même temps que sa bonne moralité, établir, par un certificat médical délivré par un médecin agréé, qu'elle est en bonne santé, et, en France, que son dernier enfant a au moins six mois révolus, si elle désire se placer comme nourrice sur lieu. Il serait bon d'étendre l'obligation de bonne santé à tous les membres de la famille de la nourrice. C'est ce qu'a fait, en France, le décret-loi du 30 octobre 1935.

Enfin, la gardienne doit recevoir la visite des médecins et des inspecteurs attitrés par la loi.

2° La *déclaration* est imposée, en général, à la nourrice et quelquefois aux parents. Elle doit être faite au maire (France) ou à la municipalité (Belgique) ou à une commission de protection de l'enfance *(O. J. C.* en Allemagne; Comité de patronage en Italie; *Junte* locale en Espagne; Commission officielle de protection des mineurs à Genève).

La déclaration se présente le plus souvent sous un double aspect:

*a)* Déclaration préalable par la gardienne de son intention d'élever des enfants (France, Allemagne, Angleterre depuis le *Children Act 1933)*. En suite de cette déclaration on délivre, en Allemagne, une autorisation, après examen du logement;

*b)* Déclaration de l'arrivée de l'enfant, dans un délai variable de 48 heures à 15 jours, selon les pays.

De même, une déclaration doit être faite en cas de changement de résidence de la nourrice, de décès ou de retrait de l'enfant.

En Belgique et en Angleterre, certains établissements peuvent être dispensés des formalités légales.

## SECTION IV

### Les sanctions

Dans l'ensemble, elles sont généralement de deux ordres: retrait de l'enfant et mesures d'ordre pénal.

Les autorités qualifiées pour opérer le retrait sont quelquefois judiciaires, quelquefois administratives. En Belgique, la compétence appartient au juge; en Angleterre, à la Cour de juridiction sommaire; au Danemark, à la Commission de protection de l'enfance. En Allemagne, l'*O. J. C.* doit donner son avis du retrait au tribunal des tutelles. En France, le décret-loi de 1935 décharge le maire, compétent de par la loi de 1874, au profit du préfet.

De toutes façons, ces autorités doivent avertir d'urgence les parents.

A cette sanction immédiate peuvent s'ajouter des *mesures d'ordre pénal,* qu'il y ait manquement aux obligations légales, mauvais traitements à l'égard des enfants, refus de recevoir les inspecteurs ou violences exercées à leur égard. Les peines applicables sont d'ordre correctionnel : amende et emprisonnement. En Belgique, la loi de 1919 n'a malheureusement pas maintenu les sanctions pénales contenues dans le projet, et les autorités sont dépourvues des pouvoirs suffisants en cas d'infraction.

A côté des sanctions, certaines législations prévoient la possibilité de récompenses honorifiques ou pécuniaires allouées aux nourrices ou aux personnes qui ont apporté un concours dévoué au service : c'est notamment le cas de la France et de l'Espagne.

## SECTION V

### Organismes chargés de l'application de la loi

Outre les autorités compétentes pour recevoir les déclarations et assurer la partie administrative du service, les diverses lois instituent des agents de surveillance qui ne sont pas nécessairement les mêmes que ceux chargés de la partie administrative.

En général, on essaie avec plus ou moins de succès de réaliser, pour cette surveillance, une collaboration entre les fonctionnaires et l'activité privée.

Ainsi, en Allemagne, c'est l'*O. J. C.* qui est responsable, mais la surveillance est souvent confiée aux assistantes de l'Office d'hygiène ou à des personnes privées.

En Belgique, l'Œuvre nationale obtient le concours des consultations de nourrissons locales.

Au Danemark, la protection incombe à la municipalité, mais celle-ci peut la déléguer au Conseil local de protection de l'enfance, et tout citoyen, à la demande de l'autorité responsable, a le ***devoir*** d'exercer cette surveillance.

En Espagne, la surveillance est la plupart du temps exercée par les inspecteurs municipaux, par des médecins officiels et par des personnes intelligentes, charitables et zélées (loi de 1904, art. 41).

En Italie, c'est au Comité de patronage, formé en partie par des représentants de l'activité privée, qu'incombe l'application de la loi.

Ainsi, à l'étranger, la protection est surtout à base communale. En France, elle s'inscrit principalement dans le cadre départemental ; c'est le *préfet* (à Paris, le préfet de police) qui l'exerce avec le concours de l'inspecteur de l'Assistance publique et d'un Comité départemental composé de deux membres du Conseil général, de l'inspecteur de l'Assistance publique et de six autres membres nommés par le préfet, dont un médecin et trois représentants des sociétés protectrices de l'enfance. La loi suppose également la collaboration de médecins-inspecteurs nommés par le préfet et qui sont des praticiens faisant de la clientèle ou des fonctionnaires.

La loi de 1874 avait bien prévu des *organismes locaux* doués d'un pouvoir de surveillance ; des commissions présidées par le maire devaient réaliser la collaboration de l'autorité publique et des activités bénévoles. Mais leur création n'étant envisagée que dans les communes où le nombre des enfants placés est assez important, et de plus facultative, elles ne virent presque jamais le jour. A leur défaut, le maire est chargé de la surveillance, mais il ne remplit pas toujours son rôle. Aussi le projet de loi Strauss conservait-il les Commissions en les rendant obligatoires. Le décret-loi du 30 octobre 1935 laisse le soin à un règlement d'administration publique de déterminer l'organisation des services de surveillance.

Les *organes supérieurs de protection sont,* de manière générale, les Ministères ou les Commissions adjointes au Ministère. En France existe près du Ministère de la Santé publique, un Comité supérieur de protection des enfants du premier âge (loi de 1874, art. 3) qui doit obligatoirement comprendre un membre de l'Académie de médecine désigné par celle-ci, les présidents de la Société de charité maternelle et de la Société des crèches, et sept autres membres nommés par le Président de la République. A tous les échelons, la collaboration de l'activité privée et des services publics a été prévue.

Au terme de cette rapide étude comparative, nous sommes obligés de constater qu'il reste beaucoup à compléter dans notre législation. Le laisser-faire est complet à l'égard des personnes qui élèvent, en quelque nombre que ce soit, des enfants de plus de trois ans ; elles n'ont même pas l'obligation de se soumettre aux règlements sur les crèches et garderies, institutions qui ne reçoivent des enfants que durant le jour (décrets des 2 mai 1887 et 21 novembre 1923) ; il est pour le moins singulier d'organiser la surveillance des placements de jour et de ne pas l'imposer aux placements complets.

Ainsi, d'importantes fissures, par où peuvent se glisser des abus, lézardent encore notre édifice de protection de l'enfance élevée hors de son foyer. Les enfants placés en garde entre trois et treize ans se trouvent en quelque sorte dans une zone d'indifférence. Certes, c'est dans les premières années et surtout dans la première année que la vie de l'enfant est plus fragile et que la surveillance doit être la plus rigoureuse ; mais par la suite, il ne serait pas inutile non plus de vérifier les conditions d'hygiène et de moralité dans lesquelles un enfant est élevé, l'influence du milieu étant susceptible de peser en bien ou en mal sur toute sa vie.

Malheureusement, les améliorations souhaitables, qui rendraient à notre loi de 1874 une place honorable dans le chœur des efforts universels, auraient une importante répercussion budgétaire, et c'est ce qui explique que le décret-loi du 30 octobre 1935 élargissant sensiblement le domaine de la loi Roussel n'ait pas encore reçu d'application.

# CONCLUSIONS

## Des améliorations a apporter a la législation française

L'un des objets du droit comparé étant de faire profiter la législation nationale des idées heureuses ayant cours à l'étranger, nous rechercherons successivement si des améliorations peuvent être apportées à la législation française, d'abord au point de vue des modes d'admission, ensuite en ce qui concerne le mode d'assistance (fonctionnement de la tutelle et organismes chargés de la mettre en œuvre).

## SECTION I

### Améliorations concernant les modes d'admission

Lorsque nous avons étudié précédemment les persistances de la notion d'autonomie de la volonté individuelle dans l'assistance de l'enfant, nous avons signalé parmi elles la légalisation du droit d'abandon, en reportant à notre dernier chapitre, l'examen de l'opportunité de cette institution.

De bons esprits et de grands cœurs se sont élevés contre elle, et Duguit résumait leur opinion dans l'article de la *Revue politique et parlementaire* déjà cité.

« Ainsi, disait-il, tandis que la loi pénale très justement prohibe et punit l'abandon, la loi administrative le facilite, le protège et organise un service public pour recevoir et élever les enfants abandonnés. »

Peut-on expliquer et même justifier cette différence d'attitude? Quelles sont les raisons d'être de ces dispositions apparemment divergentes?

Si la loi pénale punit l'abandon, c'est surtout de crainte que l'enfant ait à souffrir de l'exposition ou du délaissement; la preuve en est que les peines infligées varient avec les répercussions de l'abandon sur la santé de l'enfant.

Pourquoi, au contraire, la loi administrative légalise-t-elle l'abandon?

En dernière analyse, c'est en grande partie pour un motif semblable, afin d'éviter que l'enfant ne soit l'objet d'actes dommageables (tentatives d'avortement, infanticides, mauvais traitements).

Ainsi, sous des apparences contradictoires, les deux lois procèdent au fond du même désir de protection.

Ce désir éminemment respectable est-il réalisé par la loi administrative ? Y parvient-elle mieux que les législations qui prohibent l'abandon?

La question ne serait susceptible d'être résolue de manière certaine que si des statistiques permettaient d'établir une comparaison entre le nombre des avortements et des infanticides, dans les deux cas; or, les statistiques en cette matière n'existent guère. Si elles existaient elles ne seraient que d'une aide minime; nécessairement incomplètes, elles ne tiendraient compte que des faits connus, avortements ou infanticides établis, mais laisseraient dans l'ombre une foule de manœuvres abortives ou de mauvais traitements, ignorés des statistiques judiciaires.

Enfin, disposerait-on de statistiques exactes qu'il faudrait encore être très prudent dans leur interprétation:

*D'abord* la faculté d'abandon peut ne pas atteindre son efficacité complète, si elle n'est pas suffisamment connue. C'est à cause de cela qu'au Conseil supérieur de l'Assistance publique, un rapporteur estimait que, « dans l'intérêt de la conservation de l'existence des jeunes enfants, il y avait lieu de répandre dans le public, par une publicité appropriée, les dispositions générales de la loi de 1904 » et M. Berthélemy ajoutait: « Avec la publicité, les moyens sauvages d'infanticide et l'avortement disparaîtront » (1).

*Ensuite*, les pays légalisant l'abandon sont en général ceux qui limitent strictement la recherche de la paternité illégitime; or, les enfants naturels forment la majeure partie des abandonnés, et il se peut que ces deux facteurs différents — droit d'abandon et droit de recherche de la paternité — jouent dans le même sens pour diminuer le nombre des avortements et des infanticides.

La formule « toutes choses égales d'ailleurs » n'étant pas réalisable, la comparaison des statistiques serait peu concluante.

Quoi qu'il en soit, la pratique, même sans l'appui des chiffres, permet d'envisager la question.

---

(1) *Les Bureaux ouverts et le Tour*, Conseil supérieur de l'Assistance publique, 1re session 1919, fasc. n° 113, Imp. admin., Melun, 1919, p. 46.

La mère non mariée peut désirer se débarrasser de son enfant pour des motifs divers : crainte du déshonneur, manque de ressources, indifférence.

S'il s'agit simplement d'un *manque de ressources* l'octroi d'un secours temporaire ou l'admission dans une maison maternelle peut lui venir en aide et lutter utilement contre l'abandon dû à la misère.

Si c'est la crainte du *déshonneur* qui guide la mère, ou simplement le désir de continuer sa vie légère, il est possible, comme le dit Duguit, que l'existence de l'abandon légal ne soit pas toujours un remède. « La pensée qu'elle peut abandonner son enfant n'a jamais empêché celle qui s'aperçoit d'une prochaine maternité de recourir aux pratiques abortives. C'est de sa grossesse, en effet, qu'elle veut se débarrasser bien plutôt que de l'enfant à venir » (1).

Mais il y a les mères qui, sans rougir de leur maternité, pourraient élever leur enfant avec l'aide des secours publics, et qui y renoncent délibérément, par *indifférence*, ou parce que l'enfant est une gêne, une charge, par les dépenses qu'il entraîne ou même par sa seule présence.

Le cas des mères dénaturées n'est malheureusement pas aussi rare qu'on le souhaiterait. Malgré l'écœurement que peut causer l'abandon d'un enfant par sa mère, cette monstruosité n'est-elle pas préférable à celle du petit être souffreteux, privé de tendresse et de soins, qu'une déchéance de puissance paternelle éloignera peut-être de son foyer quand il sera déjà trop tard?

Si l'on compare les déchéances de puissance paternelle prononcées respectivement à l'encontre des parents légitimes et des parents naturels, on est frappé du nombre plus important des premières, alors qu'un foyer régulier devrait fournir une garantie de meilleure éducation. Certes, la fréquence des déchéances à l'égard des enfants légitimes s'explique en partie parce que les ménages légalement constitués sont les plus nombreux ; mais n'est-ce point aussi parce qu'un certain nombre d'enfants naturels, que le même sort eût guettés, ont été dans les premiers mois de leur vie, confiés volontairement par leur mère à l'Assistance publique. L'admission à bureau ouvert n'a-t-elle pas prévenu plus d'une fois la déchéance future de la puissance paternelle?

Dans l'intérêt même de l'enfant, mieux vaut regarder en face les réalités, constater l'indifférence de certains parents, leur permet-

---

(1) Duguit, La loi du 27 juin 1904 et la prime à l'abandon de l'enfant, *Revue politique et parlementaire*, 10 octobre 1922.

tre de se décharger d'un enfant qu'ils ne veulent pas élever, et conserver le droit d'abandon à titre de soupape de sûreté contre les mauvais traitements et les tentatives criminelles.

C'est ce qu'exprimait, lors des travaux préparatoires de la loi de 1904, le rapport Roussel :

« La réponse à l'objection élevée contre l'admission à bureau ouvert nous a amenés à mettre en lumière une de ses plus heureuses conséquences, la plus féconde peut-être ; elle ne protège pas seulement les enfants dont la mère veut cacher la naissance ; elle sauvegarde également ceux, bien plus nombreux, que la mère repousse par égoïsme » (1).

Ce n'est pas à dire que la législation française soit parfaite. Elle pourrait, sans aucun doute, être plus préventive d'abandon. En étudiant la situation des enfants naturels nous avons conclu à la nécessité d'un élargissement de la recherche de la paternité ; or, les deux questions d'abandon et de recherche de paternité sont étroitement liées.

Si un certain nombre de législations n'ont pas légalisé l'abandon, elles donnent par contre à la mère naturelle, le droit à une action alimentaire dans tous les cas et l'appui moral d'un tuteur. C'est parce que ces législations organisent un réseau serré de protection en faveur des enfants naturels, qu'elles peuvent réprouver l'abandon sous toutes ses formes ; mais supprimer le bureau ouvert d'admission sans modifier la législation actuelle des enfants naturels serait dangereux.

Si l'abandon des enfants nouveau-nés est une honte pour la civilisation, l'irresponsabilité à peu près totale du père naturel en est une autre, et, à notre avis, l'ordre des modifications à apporter devrait être le suivant :

— élargir d'abord la recherche de la paternité et établir une tutelle efficace des enfants naturels ; la pratique montrerait si ce système, joint aux secours temporaires s'il y a lieu, suffit à faire diminuer le nombre des abandons ;

— dans l'affirmative, la fermeture du bureau ouvert et la suppression du droit d'abandon pourraient intervenir sans risque, mais seulement comme conséquence des premières modifications et non comme réforme initiale.

---

(1) *Rapport Roussel*, p. 80.

## SECTION II

### Améliorations relatives aux modes d'assistance

Nous examinerons d'abord si quelques améliorations peuvent être apportées dans le fonctionnement de la tutelle à l'égard de l'enfant, ensuite, dans l'organisme même de tutelle.

#### § 1er. — *Fonctionnement de la tutelle.*

L'orientation première du pupille pèsera sur toute sa vie; aussi la formation professionnelle constitue-t-elle un des buts les plus importants de la tutelle. La loi de 1904 (art. 26) l'envisageait de préférence dans le cadre des professions agricoles. Cela n'allait pas sans inconvénients, et il est bon de citer, à ce propos, le Rapport de l'Inspection générale de 1926 qui expose fort bien la question :

« Dans les pays de petite propriété, là où le pupille a l'espoir légitime de pouvoir un jour fonder un foyer, acheter un lopin de terre qu'il agrandira peu à peu par son travail, le garçon reste à la terre. Mais dans la plupart des cas, là surtout où l'idéal ne dépasse pas la condition de domestique agricole, dans les départements de grande et même de moyenne propriété, une fois majeur il ne reste plus à la terre. Il tourne ses regards vers les grandes villes où il aura plus d'indépendance, il cherche des emplois modestes dans certaines administrations (chemins de fer, postes, etc.) ou dans certaines industries.

« ... Ne serait-il pas possible d'élargir un peu l'horizon d'avenir offert aux pupilles de l'Assistance publique ?

« ... Ce qu'on appelle aujourd'hui l'artisanat rural n'est-il pas susceptible d'offrir quelques débouchés aux meilleurs d'entre eux

« Certains départements se sont déjà préoccupés de la question... et il semble qu'une mention spéciale doit être réservée au projet du département de l'Isère... ; il est particulièrement original en ce qu'il allie le placement collectif dans une école professionnelle et le placement familial. Les enfants assistés au-dessus de 13 ans passeraient tous les mois d'hiver dans une école professionnelle, où leur serait donnée une instruction agricole ou tendant vers l'agriculture (bourrellerie, taillanderie, etc), instruction à la fois théorique et pratique. Pendant les mois d'été, ceux où la campagne a besoin de bras, les enfants seraient placés à gages dans les familles d'agriculteurs. Le placement

de l'enfant se ferait toujours dans la même famille, qui serait choisie avec soin. Une fois passée la période scolaire, qui serait prolongée suivant les dispositions et l'intelligence de l'enfant, les pupilles seraient définitivement placés à la terre » (1).

Le département de l'Oise a créé, dès 1904, une exploitation modèle, la ferme-école de Rouvroy-les-Merles, où les pupilles peuvent être dirigés vers les travaux agricoles qui leur conviennent le mieux.

Tous ces essais maintiennent le pupille dans le milieu rural et principalement agricole. Ceci ne répond pas toujours à ses goûts, ni à ses aptitudes. Un décret-loi du 30 octobre 1935 a voulu donner la possibilité d'une autre orientation et autorise le placement des pupilles dans des écoles d'apprentissage. La voie ainsi ouverte sera-t-elle largement suivie ? L'intervention légale ne suffit pas à permettre de le présumer, car les difficultés sont nombreuses.

D'abord, la longue pratique du placement agricole ne donne pas aux artisans ou aux entrepreneurs l'idée de demander un apprenti ou un ouvrier à l'Assistance publique ; donc, rareté de la demande, souvent accrue par la fréquence du chômage, presque inconnu dans l'agriculture.

Par ailleurs, le logement et la nourriture toujours assurés par le patron aux domestiques agricoles, le sont beaucoup plus rarement dans les autres professions, et comme l'apprenti ou l'ouvrier débutant gagne un salaire insuffisant pour pourvoir à ses besoins, il n'est pas aisé, pour le service d'assistance publique, de trouver des combinaisons convenables.

Peut-être, à la longue, la création de foyers de pupilles dans des villes offrant suffisamment de ressources permettra-t-elle de mieux tenir compte des goûts et des aptitudes des enfants, tout en encourageant ceux qui le désirent à demeurer à la campagne, employés aux travaux ruraux.

Le problème ne se pose pas très différemment pour les filles. L'enseignements professionnel est pour elles au moins aussi nécessaire, d'abord l'enseignement professionnel ménager.

Elevées par des nourrices souvent dévouées mais pas toujours très soigneuses, trop nombreuses sont celles qui, à 14 ans, n'ont aucune notion d'hygiène, ne savent ni faire la cuisine ni entretenir le linge et qui, arrivées à l'âge du mariage, risqueront de faire montre, à leur foyer, des mêmes incapacités qui parfois ont entraîné la désagrégation

(1) *Rapport de l'Inspection générale des Services administratifs*, 1926, pp. 120 et 121.

de leur propre famille. Le séjour dans une école ménagère leur permettrait de devenir de bonnes femmes d'intérieur tout en complétant leur instruction générale, et en échappant, à une époque critique, à la promiscuité fréquente et dangereuse des campagnes.

Cette formation professionnelle des pupilles est déjà chose faite dans certains départements sous l'impulsion d'inspecteurs intelligents et dévoués, avec le concours de préfets qui ont compris l'importance de l'œuvre. Le département de l'Oise a institué, en 1931, une école ménagère où les pupilles font un stage de deux ans. Celui de la Loire fait suivre également, à ses enfants assistés de plus de 14 ans, un cours d'enseignement ménager de quelques mois, et d'autres départements sont en voie de réaliser des améliorations semblables.

Pour les filles comme pour les garçons, une telle organisation constitue, à n'en pas douter, une grosse amélioration sur l'état de choses antérieur; mais est-elle suffisante ? Si nous laissons de côté ceux et celles relativement rares qui ont pu continuer leurs études et se créer une situation meilleure, l'emploi de domestique, pour des raisons déjà énumérées, reste le seul débouché courant à la portée du plus grand nombre.

Quand l'école ménagère est située dans une ville ou à proximité, elle peut servir de foyer aux pupilles employés hors de l'établissement; quelquefois aussi on pourra recourir aux œuvres de protection de la jeune fille qui assurent une pension à des prix modérés. Une circulaire récente a bien invité les inspecteurs à dénommer foyer l'hospice dépositaire; mais le changement d'appellation ne suffit pas à modifier la chose (1).

En résumé, le problème est d'une complexité extrême, difficile à résoudre selon des règles générales; tout y est affaire de cas d'espèces qu'il s'agit de trancher en recherchant le maximum de possibilités, dans l'intérêt bien compris des pupilles et de la société.

Dans l'ensemble, on peut reprendre la conclusion du Rapport de l'Inspection générale de 1926:

« La loi de 1904, malgré ses vingt années d'application, n'a guère vieilli; quand elle aura été modernisée, elle pourra pendant de longues années encore régler le sort des enfants qui n'ont pas eu la chance, que rien évidemment, quelque effort que l'on fasse, ne saurait remplacer, d'avoir été élevés par leurs parents » (2).

---

(1) *Circulaire du Ministre de la Santé publique* du 15 septembre 1937.

(2) *Rapport de l'Inspection générale,* p. 173.

### § 2. — *L'organisme de tutelle.*

I. *Y a-t-il danger à confier la tutelle à un fonctionnaire* UNIQUE ? — Nous avons déjà vu que la France est une des rares nations à confier la tutelle des enfants assistés proprement dits, — principal objet de notre étude, — à un fonctionnaire *unique*. N'y a-t-il pas là un double danger, tenant d'abord à ce qu'il est unique, ensuite à ce qu'il est fonctionnaire ?

L'inspecteur jouit des prérogatives de la tutelle, sans les restrictions que le droit privé apporte par la présence d'un subrogé-tuteur ; ses pouvoirs ne sont à vrai dire limités que par les décisions du Conseil de famille qui intervient dans les actes les plus graves (consentement à adoption, à mariage, acceptation de succession, etc.) ; or, la vie quotidienne de l'enfant est tissée en grande partie avec les décisions de l'inspecteur, et c'est elle, beaucoup plus que l'échéance d'une succession de quelque mille francs, qui fera le bonheur ou le malheur du pupille.

Faut-il en conclure que la tutelle confiée à plusieurs individus groupés en commission écarterait le danger d'arbitraire ou d'incompréhension ?

Ce serait sans doute une illusion que l'examen des faits ne tarderait pas à détruire. Un comité, parce qu'il est un organisme trop lourd pour intervenir dans les menus actes de la vie, est presque toujours autorisé ou appelé en fait à déléguer ses pouvoirs à l'un de ses membres. C'est ce qui se passait au temps où les commissions administratives des hospices assumaient en France la tutelle des enfants assistés, et c'est ce qui existe encore dans les pays qui ont conservé un système collectif ; la loi allemande de 1922 sur la protection de la jeunesse permet au *Jugendamt* de charger l'un de ses membres de l'exercice de la tutelle.

Lors même que la loi ne prévoit pas une telle délégation, la pratique s'oriente souvent dans ce sens. Citons dans un domaine voisin l'exemple des Offices de pupilles de la Nation chargés en France de la protection et, le cas échéant, de la tutelle des orphelins de guerre ; en principe, la Section permanente de l'Office détient tout pouvoir de décision ; en fait, c'est le président de ladite section ou même le secrétaire général qui concentre en ses mains toute la vie de l'Office, la Section n'étant appelée qu'à ratifier les dispositions les plus importantes.

Ainsi, les deux méthodes sont moins éloignées l'une de l'autre qu'il ne le semble au premier abord. Cependant le rôle prépondérant pris par un individu dans la protection d'un grand nombre d'enfants

nous conduit à souhaiter que son recrutement soit entouré d'un maximum de garanties. On ne saurait trop insister sur la nécessité d'un choix rigoureux pour les fonctionnaires de l'Assistance publique, Tant vaut l'homme, tant vaut le service. La situation matérielle et morale des pupilles peut différer beaucoup d'un département à l'autre et pour des raisons souvent multiples : mentalité du milieu, intérêt plus ou moins grand porté par le Conseil général et par le Préfet aux questions d'assistance, mais surtout selon le degré de valeur intellectuelle et morale de l'inspecteur.

Il faut reconnaître que le rôle de ce dernier est toujours délicat, quelquefois ingrat et difficile ; mais il n'est pas excessif d'affirmer qu'une direction scrupuleusement honnête, à la fois ferme et bienveillante, peut donner à ce petit peuple d'enfants et de jeunes gens, plus de bien-être, plus de joie, plus de confiance en la vie.

L'Inspection générale des Services administratifs le comprenait très bien qui écrivait dès 1911, dans son rapport d'ensemble :

« Les meilleurs institutions ne valent que par le mérite des agents chargés de les mettre en œuvre. Cette observation est particulièrement vraie pour ce qui est du service des enfants assistés » (1).

*Y a-t-il avantage à confier la tutelle à un fonctionnaire?* — Par ailleurs, ne serait-il pas plus indiqué de préférer au fonctionnaire tuteur un non-fonctionnaire, moins esclave des routines administratives?

L'idée de confier la tutelle à un citoyen n'est pas nouvelle, même en France. Une Commission législative instituée en 1850 y avait partiellement songé en proposant que la Commission hospitalière, faisant fonction de conseil de famille, puisse, sur la demande du fonctionnaire tuteur et par simple acte administratif visé par le Préfet, déférer la tutelle à tout citoyen domicilié dans l'arrondissement où demeure l'enfant et qui accepterait cette charge. A la suite de ces travaux, le projet de loi préparé au Conseil d'Etat en 1853, disposait : « La tutelle pourra être déléguée à d'autres Commissions administratives, à des associations de bienfaisance, aux parents de l'enfant ou à des particuliers » (2).

Plus récemment, la législation sur les orphelins de guerre a utilisé l'activité privée pour exercer la tutelle, et l'organisation des Offices de Pupilles de la Nation, comme celle des Comités anglais de la *Poor Law*, subordonne le fonctionnaire, simple agent d'exécution, à l'élément non fonctionnaire qui assure la haute direction du service.

(1) *Rapport de l'Inspection générale* 1912.
(2) *Rapport Roussel*, pp. 107 et 108.

Cette expérience même a confirmé ce que l'application du droit privé avait déjà amplement démontré, à savoir la difficulté de trouver un tuteur qualifié, difficulté suffisante pour expliquer que nos lois sur la tutelle restent quelquefois lettre morte. La tutelle est une charge qui nécessite du temps, des compétences et entraîne des responsabilités. Même dans le domaine de la protection des orphelins de guerre, où la législation a fait appel à des personnalités nombreuses et variées, on parvient à grand peine, au cas où l'office doit exercer lui-même la tutelle, à recruter les tuteurs nécessaires. Le plus souvent, c'est au secrétaire général de l'office, fonctionnaire rétribué, que l'on confie ces tutelles (1). Malgré la prééminence théorique des non-fonctionnaires, on aboutit en fait à ce que le fonctionnaire prenne une importance croissante à cause de sa permanence et de sa spécialisation.

Si le système se révèle peu applicable pour les orphelins de guerre dont l'Office doit assurer la tutelle, à plus forte raison en serait-il de même pour les enfants assistés dont l'effectif est incomparablement plus élevé.

Rien d'étonnant, par conséquent, à ce que la tendance générale soit en faveur de la fonctionnarisation. La complexité croissante des services d'assistance l'exige. L'assistance est devenue une technique et une science : la bonne volonté ne suffit plus.

### § 3. — *Intérêt de la collaboration du service public et de l'activité privée.*

Constater le fait et même la nécessité d'une fonctionnarisation croissante ne signifie pas que l'on repousse toute pénétration de l'activité privée et des compétences bénévoles dans les services publics d'assistance à l'enfance. L'intérêt de cette pénétration n'est pas douteux ; mais il semble que l'ingérence des non-professionnels serait surtout désirable bien plutôt dans le rôle de collaborateurs du tuteur que dans celui de titulaires de la tutelle. Ce que le fonctionnaire ne peut pas réaliser parce qu'il est trop éloigné et quelquefois trop absorbé par des tâches d'administration générale, l'activité privée pourrait l'accomplir heureusement, et sa part serait encore immense.

Il manque à notre organisation la souplesse, l'activité agissante et proche et, pour tout dire, l'affection. L'inspecteur, malgré sa valeur morale et sa bonne volonté, ne peut la procurer à ses plusieurs centaines et quelquefois plusieurs milliers de pupilles.

---

(1) Espiard (M.), secrétaire général de l'Office national des Pupilles de la Nation, *Rapports annuels*, Ministère de l'Education nationale.

Dans un congrès remontant à quelques années, des associations féministes, notamment l'Union française pour le Suffrage des Femmes, ont envisagé la question et proposé d'instituer le *marrainage* des enfants assistés. Le problème fut repris et judicieusement étudié par l'Inspection générale dans son Rapport de 1926 :

« Emue par la situation des enfants assistés, l'Union française pour le Suffrage des Femmes veut étendre aux enfants assistés le *service social* qui a rendu tant d'indiscutables services dans les hôpitaux, les dispensaires antituberculeux, les usines, les cités minières. Pour compléter la tâche administrative qui absorbe les fonctionnaires de l'Inspection, des marraines seraient données aux enfants, marraines susceptibles de s'intéresser à eux, de les suivre en vue d'améliorer leur destinée.

« Certes, l'idée est des plus belles et des plus louables ; mais elle se heurtera à des difficultés pratiques qu'il ne faut pas sous-estimer. Dans la plupart des placements, les enfants sont aimés des nourriciers et sont considérés comme faisant partie de leur famille. Comment le nourricier verra-t-il une marraine bien ententionnée chercher à capter l'affection de son pupille ? Des deux côtés, il faudra beaucoup de tact pour éviter tout conflit. Si la marraine veut visiter sa filleule, ira-t-elle la voir dans son placement, quand elle sera gagée comme bonne ? Et, dans ce cas, dans une ville peu importante comme population, on aperçoit le froissement éventuel entre la marraine et la patronne, souvent personnes du même monde, et n'ayant d'habitude entre elles que des rapports très distants ou très tendus.

« D'un autre côté, si dans les grandes villes, il est possible de trouver des marraines, dans les petits départements, le choix des marraines est limité. Est-ce que la marraine se bornera à envoyer aux enfants des lettres et des colis ? Son action ne sera pas complète et ne sera certainement pas celle qui est envisagée.

« Mais pour aller, une fois ou deux dans l'année, voir un enfant dans un placement éloigné, il faut des loisirs que toutes les marraines n'auront pas ; de même les difficultés de communication en arrêteront certaines.

« Enfin, beaucoup d'enfants assistés ont des tares physiologiques ou morales provoquées par les conditions mêmes de leur naissance. Souvent ils ne répondront pas à l'espoir que leur marraine mettra en eux ; souvent aussi les marraines se lasseront et les enfants souffriront davantage d'avoir été en contact avec une bienfaitrice qui n'est pas de leur milieu et qui aura ouvert inutilement devant leurs yeux des horizons jusque-là insoupçonnés.

« Néanmoins, le marrainage des enfants assistés peut être essayé. Les initiatives féminines sur des terrains un peu analogues ont été si fécondes parfois en résultats, qu'elles pourront surmonter là encore les difficultés nombreuses qui surgiront sous leurs pas. L'Inspection générale, en ce qui la concerne, estime que dans cet ordre d'idées il y a une expérience à tenter; elle demande seulement que, pour ses débuts, l'expérience soit limitée à deux ou trois départements possédant des inspecteurs actifs, ouverts aux idées nouvelles, avant d'être étendue à tout le pays » (1).

Cette expérience a été tentée notamment en Seine-et-Oise et a donné de bons résultats.

A côté du marrainage, les *Comités de Patronage* susceptibles de s'intéresser à certains pupilles, de faciliter leur avenir et même de leur venir en aide après leur majorité, sont d'une utilité incontestable, mais pour efficaces que puissent être ces institutions, elles ne paraissent pas suffisantes et ne sauraient d'ailleurs être érigées en règle générale (2).

Aussi, est-ce dans une institution officielle faisant une part importante à l'activité privée, que nous croyons devoir chercher un complément de protection destiné non seulement aux pupilles de l'Assistance publique proprement dits, mais aussi aux enfants assistés au sens large que peut comporter l'expression.

Nous voulons parler des *Commissions locales de protection de l'enfance*. Nous avons vu combien elles sont utilisées largement à l'étranger sous des noms et des formes multiples (notamment en Allemagne, Suisse, Scandinavie) et avec des attributions souvent fort étendues, même d'ordre judiciaires (pays scandinaves).

Il ne s'agit pas d'introduire dans notre législation d'assistance ce nouveau rouage, en tant qu'organisme de tutelle (nous avons vu la nécessité reconnue par la tendance générale d'une certaine centralisation de l'assistance), moins encore de lui confier des pouvoirs d'ordre judiciaire, mais d'en faire surtout un organisme d'information.

---

(1) *Rapport de l'Inspection générale,* 1926, pp. 86 et 87.

(2) Sur le point particulier de l'aide à apporter aux pupilles majeurs, une circulaire du Ministre de la Santé publique, du 6 mars 1933, a invité les préfets à constituer un Comité de Patronage en leur faveur; en son dernier paragraphe, elle souligne les difficultés à surmonter: « Je crois devoir signaler toutefois que ce patronage ne pourra donner de bons résultats que s'il est organisé avec souplesse et discrétion. En effet, le plus souvent les enfants assistés n'ont qu'un désir à leur majorité, celui de cacher leur origine. Aussi convient-il de tenir compte de cet état d'esprit, si l'on veut obtenir en cette matière des résultats concrets. »

Au fond, le plus grave reproche à adresser à l'assistance française de l'enfance, c'est que fréquemment les autorités de protection ne sont pas appelées à jouer leur rôle parce qu'elles ignorent les cas où leur intervention serait utile. On attend trop souvent pour agir que les enfants aient été victimes de la négligence coupable, des vices ou de la méchanceté des hommes. Il nous manque un organisme de protection préventive, « un corps aux cent visages » (1). La Commission locale signalerait aux autorités compétentes les cas où il y a lieu d'intervenir, les enfants légitimes ou naturels en danger d'abandon matériel ou moral ; mieux même, par quelque démarche officieuse, par une surveillance discrète, elle pourrait parfois rendre inutile une procédure répressive.

A l'égard des pupilles de l'Assistance publique, on conçoit quel rôle bienfaisant un tel Comité pourrait jouer en tenant l'inspecteur au courant des faits susceptibles d'appeler son attention : placements défectueux ou douteux, mauvais instincts du pupille, conduite à surveiller. L'inspecteur, même le mieux intentionné, ne sait pas toujours où est la vérité, dans les plaintes d'un pupille ou dans les griefs d'un patron ; pour les enfants de moins de 13 ans, il est encore moins bien informé.

Beaucoup de services emploient, il est vrai, des infirmières ou des assistantes sociales dont la surveillance fréquente est fort utile ; mais ces visiteuses pas plus que l'inspecteur ne sont toujours au courant des faits de nature à motiver l'action administrative. Quant aux magistrats communaux, ils sont trop souvent retenus dans leurs déclarations par des considérations diverses et parfois d'ordre électoral.

Les membres d'un tel Comité local seraient bien placés pour s'intéresser personnellement aux pupilles et constituer, par leur présence et leur action, une sorte de marrainage sur place, peut-être plus efficace et présentant moins d'inconvénients que celui dont nous avons parlé précédemment.

L'intérêt de la question n'avait pas échappé au Gouvernement de la seconde République, qui conseillait la création de Comités locaux de patronage des enfants assistés. L'Administration se référant au projet de loi de 1850, tenta d'en assurer la réalisation par une circulaire ministérielle de 1852. » Malheureusement, l'insuffisance de l'esprit d'initiative individuelle et plus encore le peu de faveur accordé

(1) M^lle^ F.-L. Gros, secrétaire rapporteur du Conseil supérieur de l'Assistance publique, La tutelle des Enfants qui n'ont pas de patrimoine, *Revue philanthropique*, mars 1934, *Revue des Etablissements de Bienfaisance*, juillet 1934.

par l'Administration et surtout par l'inspecteur à ces auxiliares bénévoles, ont promptement annulé l'action de ces Comités qui, après avoir fonctionné pendant quelques années après leur création, ont à peu près complètement disparu » (1).

Une conception plus élargie et concernant non seulement les enfants assistés, mais la protection de l'enfance en général, a fait l'objet de longues discussions à la Société d'Etudes législatives, auxquelles prirent une part active MM. Ambroise Colin, Gastambide et Saleilles (2) et qui aboutirent, en 1910, au dépôt de deux propositions de loi très étudiées, devant le Sénat par M. d'Estournelles de Constant et devant la Chambre par M. Beauquier (3). L'exposé des motifs insistait sur l'utilité d'un rouage intermédiaire et s'exprimait ainsi :

« L'étranger a déjà compris toute l'utilité de pareils organismes. Là, comme en bien d'autres matières, on nous a devancés dans la pratique alors que nous avions été les précurseurs en théorie. L'opinion publique se préoccupe, en effet, depuis longtemps en France de cette question et, dès 1878, un vœu du Conseil général de Seine-et-Oise demandait « qu'il soit constitué, dans chaque commune ou dans cha-
« que canton, un comité de pères de famille, chargé d'abord d'avertir
« la famille, ensuite de signaler à la magistrature les cas dans les-
« quels la vie, la santé, la moralité des enfants seraient compromises,
« à l'effet de faciliter par des enquêtes préalables le rôle de la
« justice. »

Rôle d'information, disions-nous en parlant du Comité local, mais aussi et par voie de conséquence, rôle de surveillance.

Le droit et la pratique français manquent de demi-mesures, de sanctions graduées. Si, en matière de mineurs délinquants, la loi du 22 juillet 1912 organise la mise en liberté surveillée, pendant longtemps, on n'a eu, à l'égard des enfants victimes, d'autres alternatives que le maintien sans contrôle à la garde des parents ou la déchéance de la puissance paternelle, mesure grave que certains tribunaux hésitent à prononcer.

Le *décret-loi du 30 octobre 1935* portant modification de l'article 2 de la loi du 24 juillet 1889 a apporté une amélioration et marqué un pas vers l'assistance préventive, qui semble bien devoir être la formule moderne. Il prévoit que lorsque l'indignité des parents n'est

(1) *Rapport Roussel,* pp. 103 et 104.

(2) Rapport Ambroise Colin, *Bull. de la Société d'Etudes législatives,* 1902-1903.

(3) Sénat, séance du 1er juillet 1910, *Doc. parl.,* 1910, n° 326; Chambre, séance du 11 juillet 1910, *Doc. parl.,* 1910, n° 301, p. 600.

pas suffisamment établie, le président du tribunal pourra prendre des mesures d'assistance éducative, c'est-à-dire laisser l'enfant à son foyer, mais lui assurer le bénéfice d'une surveillance confiée à des assistantes sociales, à des institutions agréées ou à des particuliers qualifiés.

Dans le régime ainsi institué, il semble que le rôle des Commissions locales de protection de l'enfance s'intégrerait très utilement. Comme dans les pays scandinaves, elles faciliteraient le contrôle efficace et discret des parents suspects et la mise en liberté surveillée des jeunes délinquants. Elles permettraient aussi de vérifier, dans l'intérêt des enfants, la bonne utilisation des secours distribués, de surveiller les rapports des gardiens ou patrons et des pupilles de l'Assistance publique, de réaliser plus étroitement la protection des enfants placés hors du domicile de leurs parents et peut-être aussi d'aider les mères naturelles dans l'exercice de leurs droits.

La proposition de loi de 1910 investissait les Conseils de tutelle préconisés par elle, d'une partie de ces attributions :

« Les membres du Conseil de tutelle ont le droit et le devoir de surveiller les mineurs dont les représentants s'acquittent insuffisamment des devoirs de protection qui leur incombent. Ils défèrent, après avertissement aux intéressés, au juge des tutelles, les négligences ou abus d'autorité de ces représentants légaux ou personnes en tenant lieu qui leur paraissent mettre en péril la situation matérielle ou morale de l'enfant » (art. 4).

A côté de cette mise sous surveillance, l'article 5 prévoyait un degré plus accentué d'intervention, mais n'allait pas cependant jusqu'à la déchéance :

« Le juge des tutelles, avec l'avis de six membres du Conseil de tutelle, peut transférer la garde de l'enfant à une tierce personne. »

Enfin, l'article 7 disposait :

« Au cas où les faits seraient assez graves pour faire encourir la déchéance de puissance paternelle, le juge de tutelle peut prendre des mesures provisoires en attendant que le tribunal ait statué. »

Cette Commission de protection de l'enfance dont personne ne songerait à contester l'utilité, dans quel cadre faudrait-il l'instituer : commune, arrondissement, département, et quelle serait sa composition ?

Grosses questions à résoudre, si l'on veut qu'elle soit viable et donne des résultats féconds. Il ne s'agit pas d'ajouter une unité aux multiples commissions existantes dont les fonctions sont quelquefois plus illusoires que réelles.

Le projet de loi de 1910 envisageait la question du Conseil de tutelle dans le cadre de l'arrondissement ; toutefois l'article 3 comprenant l'intérêt qu'il y aurait à rapprocher l'œuvre de protection des enfants à protéger, disposait : « Les membres de chaque Conseil de tutelle peuvent se grouper par section cantonale, le juge de paix est président de droit de la section ».

Quant au recrutement, il était prévu comme suit :

« Le premier président de chaque cour d'appel désignerait, pour chacun des tribunaux d'arrondissement du ressort, les juges qui devront remplir les fonctions de juge des tutelles. Le président du tribunal de chaque arrondissement à son tour désignerait, d'accord avec le juge de tutelle, les membres du Conseil de tutelle de l'arrondissement, qui comprendrait notamment les directeurs et les directrices d'école, l'inspecteur d'académie, les délégués des syndicats (1) et des associations cultuelles, les représentants des œuvres de sauvetage de l'enfance, le juge de paix, le maire, le délégué cantonal. Parmi les hommes et les femmes de bien, le tribunal d'arrondissement trouvera la composition de son conseil. A ce conseil aboutiront toutes les questions intéressant l'enfance. »

L'article 2 de la proposition traduisait ainsi ces idées :

« Le président du tribunal de chaque arrondissement désigne, d'accord avec le juge de tutelle, parmi les personnalités compétentes y habitant, les membres du Conseil de tutelle de l'arrondissement.

« Ces fonctions sont absolument gratuites.

« Peut être membre desdits conseils, toute personne majeure jouissant de ses droits civils. Les femmes peuvent en être membres.

« En font de droit partie :

« 1° Le juge de paix de chaque canton de l'arrondissement ;

« 2° Le maire de chaque commune de l'arrondissement ;

« 3° Les directeurs et directrices d'écoles de l'arrondissement ;

« 4° Un membre des sociétés de patronage ou des sociétés de protection de l'enfance reconnues d'utilité publique ou des comités de défense des enfants traduits en justice. »

Si du domaine des projets nous passons à celui des réalités, nous constatons, dans le cadre départemental, l'existence d'organismes divers traitant, exclusivement ou non, des questions relatives à l'enfance.

(1) La représentation des syndicats ouvriers et corporatifs, déjà préconisée par Gastambide (thèse, Paris 1902, pp. 308 et suiv.) pourrait être fort intéressante surtout dans les villes.

La *Commission départementale de la Natalité,* créée par le décret du 27 janvier 1920, est chargée d'examiner toutes les mesures susceptibles de lutter contre la dépopulation, de développer la puériculture, de protéger les familles nombreuses. Elle n'a pas de sections communales. Il en est de même du *Conseil départemental de l'Assistance publique et privée,* qui remplace une Commission de 1919 et dont le rôle vise en partie l'application de la loi du 14 janvier 1933 sur la surveillance des établissements de bienfaisance privée; *du Comité de Coordination sanitaire et sociale,* œuvre des circulaires des 26 août 1936, 26 septembre et 24 novembre 1936, sur la coordination des efforts menés par les œuvres publiques et privées, en vue d'assurer la défense sanitaire de la nation.

D'autres organismes sont en relations avec des comités locaux. Le *Comité départemental de la Protection du premier âge,* prévu par la loi du 23 décembre 1874 est chargé de la protection des enfants de moins de deux ans placés en nourrice ou en garde. Des sous-comités, dits commissions locales, devraient, aux termes de la loi, fonctionner dans chaque commune; mais leur création étant facultative n'eût presque jamais lieu; aussi, le projet Strauss, nous l'avons déjà vu à propos des enfants protégés, les rendait-il obligatoires.

La loi du 27 juillet 1917 sur les orphelins de guerre institue, en plus de l'Office national et des *Offices départementaux des pupilles de la Nation,* des sections cantonales où l'activité privée est largement représentée. Peut-être manquent-elles quelquefois de vie, mais les rapports du secrétaire général de l'Office national relatent que, dans certains départements, les sections ont bien compris leur tâche et s'y donnent avec dévouement.

Il n'est donc pas impossible ni chimérique de songer à des commissions locales de protection de l'enfance. Le projet de 1910 très étudié pourrait être repris comme point de départ. d'une protection rationnelle de l'enfance; mais, selon nous, le rôle des Commissions ne pourra être efficace qu'à la double condition de les rendre obligatoires et de les instituer dans des circonscriptions territoriales restreintes (communes ou unions de communes) pour que l'organisme d'information et de surveillance soit proche des faits à signaler et des personnes à surveiller.

Ce point de vue n'est pas en contradiction avec la tendance générale déjà exposée, d'élargir la base territoriale du service d'assistance. Autre chose est l'organisation de ce service, autre chose la création d'un organisme qui se doit d'être intermédiaire, c'est-à-dire plus proche des intéressés, correctif justement utile de l'éloignement du service officiel de protection qui fonctionne en France dans le cadre départemental.

Trop souvent, dira-t-on peut-être, nos communes sont le siège de luttes politiques, et il sera difficile de réunir efficacement, dans un même comité, des hommes et des femmes de tendances opposées, d'opinions politiques ou religieuses très différentes. Difficile, soit; impossible, non. C'est une question d'éducation à faire et elle est commencée. Déjà, dans le cadre plus vaste du département, toutes les Commissions que nous avons citées font collaborer pouvoirs publics, représentants d'œuvres privées, personnalités venues de tous les points de l'horizon. Les uns et les autres prennent l'habitude de se connaître, de s'estimer et sont tout disposés à faire en accord du bon travail. Les conceptions attardées et sectaires doivent disparaître devant la nécessité de protéger l'enfance. Déjà, sur un terrain limité, l'expérience des sections cantonales de l'Office des pupilles de la Nation a donné fréquemment des résultats encourageants; nul doute qu'avec de la compréhension et de la persévérance elle puisse être généralisée; car si l'unanimité peut se faire sur un point, c'est bien sur celui de la protection de l'enfance.

Par ailleurs, les Commissions communales ou intercommunales devraient être en relations avec un *Comité départemental* qui grouperait toutes les questions de l'enfance et de la jeunesse plutôt que de les laisser éparpillées à la compétence de multiples Commissions. Ce Comité départemental recevrait les informations des Comités locaux et, en échange, documenterait ceux-ci sur les moyens à mettre en œuvre, car, même avec la meilleure bonne volonté, les commissions locales, surtout dans les petites communes, manqueraient vraisemblablement des connaissances juridiques et administratives indispensables.

Le secrétariat permanent du Comité, cheville ouvrière de l'organisation, en rapports suivis avec l'Administration judiciaire, pourrait être confié à l'inspecteur de l'Assistance publique particulièrement qualifié, puisque déjà spécialisé dans les questions de protection de l'enfance. Une partie des enfants illégitimes que pourraient surveiller les Commissions locales sont déjà secourus par ses services; les enfants protégés sont de sa compétence; en cas de situation nécessiteuse, ses attributions lui permettent d'intervenir si le manque de ressources est la seule cause de la misère; si une déchéance de puissance paternelle est prononcée par le tribunal sur le rapport du comité local, les enfants seront souvent confiés à son administration; enfin, l'inspecteur serait déjà en relations fréquentes avec les Commissions pour ce qui concerne ses pupilles.

Le *Conseil supérieur de la Protection de l'enfance,* créé par décret du 30 septembre 1937, pourrait être l'amorce de la réforme

que nous préconisons. Il a pour but de « coordonner l'action des organismes et services publics et privés ressortissant à différents départements ministériels et chargés de diverses manières d'assurer l'aide, la sauvegarde ou le relèvement de l'enfance et de l'adolescence ». Le Conseil est composé du Ministre, président, et de trois vice-présidents et de trente-cinq membres dont vingt et un fonctionnaires des ministères intéressés (Justice, Santé publique, Education nationale, Finances) et quatorze nommés par le Ministre de la Santé publique à raison de leur compétence. Une section permanente de dix membres désignés par le Ministre parmi les membres du Conseil et un secrétariat général, organisme permanent, sont également créés.

Ainsi, Commissions locales, Conseils départementaux et Conseil supérieur formeraient trois jalons sur la voie de la modernisation de nos services et aideraient, il nous semble, à constituer une armature plus efficace de la protection et de l'assistance à l'enfance, au double point de vue matériel et moral.

# BIBLIOGRAPHIE

## I

### DROIT COMPARE

RECUEILS DE TEXTES. — *Annuaire de Législation étrangère,* publié par la Société de Législation comparée, Pichon et Durand-Auzias, Paris.

Publications de l'Association internationale pour la Protection de l'Enfance, Bruxelles, 67, avenue de la Toison-d'Or.

#### OUVRAGES

ARENAZA (Carlos de). — *Menores abandonados y delincuentes; legislacion e Institutiones en Europa y America,* t. I, Buenos-Aires, 1929, 366 pages.

ASHLEY (Percy). — *Le Pouvoir central et les Pouvoirs locaux,* Bibliothèque internationale de Droit public, Giard, Paris, 1920, 1 vol. in-8°.

CHAPTAL (M^lle^). — *Enquête sur l'Enfance en danger moral,* Publications de la S. D. N., Genève, 1934.

DENDIAS. — *Le Gouvernement local, la Centralisation et la Décentralisation administratives,* Les Presses modernes, Paris, 1930.

FULLER (Edward). — *An international year book of Child Care and protection,* London, 1928.

JÉZE (Gaston). — *Les Principes généraux du Droit administratif,* Giard, Paris, 1925.

LAGARDE. — *La Filiation naturelle en Droit comparé,* cours de doctorat professé à la Faculté de droit de Rennes, 1929-1930, notes manuscrites.

LALLEMAND (Léon). — *Histoire des Enfants abandonnés et délaissés aux diverses époques de la Civilisation,* Picard et Guillaumin, Paris, 1885, 1 vol., 791 pages.

LASVIGNES (Henri). — *Essai d'Assistance comparée,* Encyclopédie internationale d'assistance, de prévoyance, d'hygiène sociale et de démographie, Giard et Brière, Paris, 1911, 1 vol.

LEREBOURS-PIGEONNIÈRE (P.) — *Cours de droit civil,* 1^re^ année, professé à la Faculté de droit de Rennes, 1926-1927, notes manuscrites.

MONTHEUIL (Albert). — *L'Assistance publique à l'Etranger,* Librairie de la Revue municipale, Paris, 1899, 1 vol., 315 pages.

MUNTERBERG (M.). — *L'Assistance,* traduit de l'allemand par Raoul BOMPARD, Masson, Paris, 1902, 1 vol.

Nisot (Pierre). — *L'Enfance délinquante et moralement abandonnée. Les Tribunaux pour Enfants,* t. I, Dykmans, Bruxelles, 1927, 2 vol.

Payne (George-Henri). — *The Child in human Progress,* Putman, New-York, London, 1916. 1 vol., 400 pages.

Rondel (Georges). *La Protection des Faibles. Assistance et Bienfaisance,* Doin, Paris, 1912. 1 vol.

Sand (Dr René). — *Le Service social à travers le Monde,* Colin, Paris, 1931, 1 vol.

Silbernagel-Caloyanni (Dr Alfred). — *Le Droit de l'Enfant dans le Code civil suisse en comparaison avec le Droit des autres Pays.* Publication de l'Association internationale pour la Protection de l'Enfance, Bruxelles, 1928. 1 vol.

Société des Nations. — *L'Organisation des Tribunaux pour Enfants et les Expériences faites jusqu'à ce jour,* Recueil publié par la S. D. N., Comité de Protection de l'Enfance, série IV, Questions sociales, Genève, 1932, 131 pages.

Id. — *Etude sur la situation de l'Enfant illégitime d'après les renseignements communiqués par les Gouvernements,* Commission consultative pour la Protection de l'Enfance et de la Jeunesse, série IV, Questions sociales, Genève, 1929, 107 pages.

Id. — *La Tutelle officielle des Enfants illégitimes,* Comité de Protection de l'Enfance, 8e session, série IV, Questions sociales, Genève, 1932, 15 pages.

Weber (Anatole). — *L'Assistance aux Miséreux à l'Etranger,* t. I, 2e édit., Marcel Rivière, Paris, 1913, 1 vol. in-8°, 708 pages.

## THESES

Gastambide. — *L'Enfant devant la Famille et l'Etat,* Paris, 1902.

Revest (Marcel). — *La Protection de l'Enfance devant la Société des Nations,* Aix, 1936.

## PERIODIQUES

Nisot (Pierre). — L'Organisation légale de l'Assistance aux orphelins indigents, *Bull. Intern. de la Protection de l'Enfance,* Bruxelles, 1928, nos 74 et 75, pp. 1182-1237, 1317-1357.

Id. — De la Condition juridique des Enfants nés hors mariage, *Id.,* mars-avril-mai 1929.

Prettenhofer (Dr Emerich). — Grundsätze der Rechtsstellung unehelicher Kinder in den Staaten der Erde, *Pro Juventute,* Zurich, 1931, n° 6, 7, 8 et 9.

Savatier (René), professeur à la Faculté de droit de Poitiers. — Etude sur la Situation des Enfants naturels, *L'Enfant,* Paris, mars-avril 1928.

Silbernagel (A.). — L'Enfant naturel et sa Mère, *Bull. de la Soc. de Législation comparée,* Agen, 1928.

### CONGRES

Premier Congrès général de l'Enfant. — *Rapports et Documents*, Union internationale de Secours aux Enfants, Genève, 1925.

Deuxième Congrès international de la Protection de l'Enfance. — Bruxelles, 1921, 2 vol.

Sixième Congrès international de la Protection de l'Enfance. — Paris, juillet 1928, 2 vol.

Congrès international pour la Protection de l'Enfance. — Paris, 4-9 juillet 1933, Comité national de l'Enfance, Ministère de la Santé publique, 4 vol.

Congrès international d'Assistance publique et privée 1928. — Société internationale pour l'Etude des Questions d'assistance, 49, rue de Miromesnil, Paris, 2 vol.

Deuxième Conférence internationale du Service social. — Du 10 au 14 juillet 1932, Francfort-sur-le-Mein, Verlug G. Brauns, Karlsruhe, 1933.

## II

## DROITS NATIONAUX

### Allemagne.

Recueils de textes. — *Lois étrangères d'Assistance: Allemagne et Belgique*, Société internationale pour l'Etude des Questions d'assistance, Paris, 1925.

*Revue philanthropique*, Masson, Paris, 15 nov. 1925.

### OUVRAGES

Bonnard (Roger). — *Le Droit de l'Etat dans la Doctrine nationale-socialiste*, Librairie générale de Droit et de jurisprudence, Paris, 1936.

Fleiner. — *Les Principes généraux du Droit administratif allemand*, Delagrave, Paris, 1933, 1 vol.

Laband (P.). — *Le Droit public de l'Empire allemand*, édition française, Giard, Paris, 1900-1904, 6 vol. in-8°.

Mayer (Otto). — *Le Droit administratif allemand*, édition française, Bibliothèque internationale de Droit public, Giard, Paris, 1903-1906, 4 vol. in-8°

## PERIODIQUES

Goguel (Serge). — L'Application de la nouvelle Loi allemande de 1922, *Bull. intern. de la Protection de l'Enfance,* Bruxelles, nov. 1924.

Rott (Pr Fritz). — La Protection des Enfants illégitimes en Allemagne, *Revue médico-sociale de l'Enfance,* Masson, Paris, 1933, nos 4 et 5.

Sand (Dr René). — L'Organisation de la Protection de l'Enfance en Allemagne, *Bull. intern. de la Protection de l'Enfance,* Bruxelles, nov. 1929.

### Angleterre.

Recueils de textes. — *The Public general Acts and Measures,* 20 et 21 Geo. V., London, 1930.

*The Laws of England,* Haelsham edition, London 1933.

The Children Act 1908, *Bull. intern. de la Protection de l'Enfance,* Bruxelles, 1922.

The Children and young Persons Act 1933, (23 Geo. V, ch. 12), *Id.,* Bruxelles, n° 134, 1934.

Lois et Circulaires de 1929 sur l'administration locale, *Bull. de l'Office intern. d'Hygiène publique,* Paris, février 1930.

## OUVRAGES

Cazamian (Louis). — *L'Angleterre moderne,* Bibliothèque de philosophie scientifique, Flammarion, Paris, 1922, 1 vol.

Chevallier (Emile). — *La Loi des Pauvres et la Société anglaise,* Rousseau, Paris, 1895.

Jenks (Ed.). — *Essai sur le Gouvernement local de l'Angleterre,* Bibliothèque internationale de Droit public, Giard, Paris, 1902, 1 vol. in-8°.

Redlich et Hirst. — *Le Gouvernement local en Angleterre,* Bibliothèque internationale de Droit public, Giard, Paris, 1911, 2 vol in-8°.

Webb (Sidney et Beatrice). — Le Problème de l'Assistance publique en Angleterre, traduit par M. et Mme Hubert Bourgin, *Documents du Socialisme,* Marcel Rivière, Paris, 1912, 79 pages.

## PERIODIQUES

Beaubois (H.). — L'Œuvre du docteur Barnado, *L'Enfant,* Paris, févr. 1926.

Lefas (A.). — Aperçu du Régime de l'assistance en Angleterre, *Revue philanthropique,* Masson, Paris, 15 mars 1926.

### Belgique.

Recueil de textes. — *Lois étrangères d'Assistance: Allemagne et Belgique,* Société intern. pour l'Etude des Questions d'assistance, Paris, 1925.

#### OUVRAGES

Sand (Dr René). — *La Belgique sociale,* Office de Publicité, Bruxelles, 1933.

Velge (Henri). — *La Protection de l'Enfance dans la Législation et dans les Œuvres en Belgique,* Office de Publicité, Bruxelles, 1925, 2e édit., 160 p.

***. — *La Femme et l'Enfant dans la Législation belge,* Publication de l'Œuvre nationale de l'Enfance, 67, avenue de la Toison-d'Or, Bruxelles, 1928.

#### PERIODIQUES

Godefroy (Victor). — La Loi sur la Protection morale de l'Enfance, *Buli. de l'Œuvre nationale de l'Enfance,* Bruxelles, juillet 1932.

Grouckel (Ch. de). — La Tutelle des Enfants naturels non reconnus. Possibilités d'action dans le cadre des dispositions actuelles du Code civil belge, *Id.,* Bruxelles, nov. 1932.

Henrard (Hubert). — La Condition des Enfants confiés volontairement à l'Assistance publique par leurs parents, *Id.,* Bruxelles, août-sept. 1929.

Maquet (J.). — La Protection des Orphelins, *Id.,* Bruxelles, n° 11, août-septembre 1932.

Wets (P.). — Le Sort de l'Enfant moralement abandonné en Belgique, *Bull. intern. de la Protection de l'Enfance, avril* 1932, *Bull. de l'Œuvre nationale de l'Enfance,* Bruxelles, juin 1933.

Wets et Van Thorenberg. — La Tutelle des Enfants naturels, *Bull. de l'Œuvre nationale de l'Enfance,* Bruxelles, septembre 1933.

### Danemark.

Recueils de textes. — Lois de 1905 et 1922 *Bull. inter. de la Protection de l'Enfance,* Publication de l'Association internationale de Protection de l'Enfance, Bruxelles, 1922-1923-1924.

*Socialreformen med noter udgivet af socialministerie,* J. H. S. Schultz-forlag Kobenhavn, 1933.

#### PERIODIQUES

Fröling (M.). — La Protection officielle de l'Enfance au Danemark, *Revue intern. de l'Enfant,* Genève, nov. 1926.

Haarlöw (V.). — L'Assistance publique au Danemark, *Revue philanthropique,* Paris, 15 oct. 1925.

Skjebbaek (Oluf-J.). — La Protection de l'Enfance au Danemark, *Bull. intern. de la Protection de l'Enfance,* Bruxelles, janv. 1925.

Id. — L'Enfant délinquant devant le Tribunal, *Id.*, Bruxelles, oct. 1929; *Revue intern. de l'Enfant,* Genève, avril 1929.

Id. — La Protection préventive de l'Enfance, *Id.*, Bruxelles, juillet 1929; *Id.*, Genève, févr. 1931.

Id. — Réforme sociale et Protection de l'Enfance au Danemark, *Revue intern. de l'Enfance,* Genève, sept-oct. 1931.

Id. — L'Inspection de l'Enfance au Danemark, *Bull. intern. de la Protection de l'Enfance,* Bruxelles, avril 1933.

**Espagne.**

Recueils de textes. — * * *. — *Ley y reglamento de los tribunales tutelares de menores,* Edicion de la Comision directiva de dichos tribunales, Ramiron Oviedo, Madrid, 1929.

* * *. — *Manual de Beneficencia,* por la redaction de El consultor de los ayuntamientos y de los juzgados municipales, 2e éd., Madrid, 1931, 1 vol.

* * *. — Supplément au *Bulletin international de la Protection de l'Enfance* des 31 déc. 1922 et 31 janv. 1923, Bruxelles, 1923.

OUVRAGES

Fernandez y Fernandez. — *L'Assistance publique en Espagne. La bénéficencia publica y los hospicios,* Madrid, 1923.

Puget (Henry). — *Le Gouvernement local en Espagne,* thèse, Toulouse, 1920.

PERIODIQUES

Carbonell (Marie). — La Protection de l'Enfance en Espagne, *Bull. intern. de la Protection de l'Enfance,* Bruxelles, mars 1925.

Galceran (Carmen). — L'Organisation de l'Assistance aux Orphelins indigents en Espagne, *Id.*, Bruxelles, août-sept. 1927.

* * *. — Juntas provinciales y locales (Actas de sessiones), *Pro Infantia, Boletin oficial del Consejo superior de Proteccion à la Infancia,* Madrid, 1931.

**France.**

OUVRAGES

Alcindor (Emile). — *Les Enfants assistés,* Emile Paul, Paris, 1912, 1 vol.

Béquet. — *Répertoire de Droit administratif,* Paul Dupont, Paris, 1899.

Berthélemy (H.). — *Traité élémentaire de Droit administratif,* 11e édit., Arthur Rousseau, Paris, 1926.

Bonnard (R.). — *Précis élémentaire de Droit administratif,* Sirey, Paris, 1935.

Bouscatel (Pierre). — *L'Assistance publique et l'Assistance sociale en Alsace-Lorraine,* Istra, Strasbourg, 1925, 1 vol., 300 pages.

Collet (Ludger). — *L'Armature départementale de la Protection infantile,* Imprimerie administrative, Beauvais, 1929, 58 pages.

Id. — *Les Enfants assistés dans le Cadre départemental. L'Oise et ses pupilles,* Id., Beauvais, 1932, 76 pages.

Colin (A.) et Capitant (H.). — *Cours élémentaire de Droit civil français,* t. I, 7e édit., Dalloz, Paris, 1931.

Derouin (H.) et Gory (A.). — *Traité théorique et pratique d'Assistance,* 2 vol., 3e édit., Sirey, Paris, 1914.

Duguit (L.). — *Les Transformations du Droit public,* Paris, 1913.

Espiard (M.)., Secrétaire général de l'Office national des Pupilles de la Nation. — *Rapports annuels présentés au Conseil supérieur,* Ministère de l'Education nationale, Imprimerie nationale, Paris.

Gouachon et Dr Mouret. — *Manuel pratique d'Assistance,* Lyon, 1925.

Hauriou (Maurice). — *Précis de Droit administratif,* 12e édit., Sirey, Paris, 1933.

Planiol et Ripert. — *Traité pratique de Droit civil français,* Paris, 1932.

Watteville (de). — *Législation charitable,* 3 vol., Cotillon, Paris, 1863.

* * *. — *Les Enfants assistés, Pupilles du département de la Seine,* Administration générale de l'Assistance publique à Paris, Ecole d'Alembert, Montévrain, 1930.

* * *. — *Rapport de l'Inspection générale des Services administratifs au Ministère de l'Intérieur,* Imprimerie des Journaux officiels, Paris, 1912.

* * *. — *Id.,* Imprimerie administrative, Melun, 1926.

* * *. — *Rapports des Inspecteurs départementaux de l'Assistance publique.*

* * *. — *Rapport Théophile Roussel au Sénat,* 8 juil. 1898, n° 283; *Rapport P. Strauss au Sénat,* 9 févr. 1904, n° 25; *Rapport Bienvenu-Martin à la Chambre,* 31 mars 1904.

* * *. — *Congrès national d'Assistance,* 1894, 2 vol., Paul Legendre, Lyon, 1894.

## THESES

Azéma (Geneviève). — *L'Etat et les Enfants abandonnés,* Bordeaux, 1930.

Chardavoine (Edmée). — *La Protection légale de l'Enfance malheureuse,* Nîmes, 1932.

Lampérière. — *La Revendication des Enfants recueillis par l'Assistance publique,* Paris, 1910.

## PERIODIQUES

Augé (Adolphe). — Faut-il rétablir les « tours » ? *Revue philanthropique,* Masson, Paris, 1926.

Brébion. — Améliorations à apporter au Service des Enfants assistés, *Id.,* Paris, déc. 1927.

Duguit (Léon). — La Loi du 27 juin 1904 et la Prime à l'abandon de l'Enfant, *Revue politique et parlementaire,* Paris, 1922, t. CXIII.

Lereboullet (P.). — La Protection de l'Enfance abandonnée, *Bull. intern. de la Protection de l'Enfance,* Bruxelles, janv. 1931.

Id. — Les Enfants de l'Assistance publique, *Id.,* Bruxelles, juin 1931.

Rebsomen (André). — L'Assistance publique et les Enfants assistés, *Dossiers de l'Action populaire,* Paris, 25 mars, 10 et 25 avril 1937.

Ripert. — Le Service des Enfants assistés et la Loi du 27 juin 1904, *Revue de Droit public,* Paris, 1904, t. XXI, p. 594.

Turquan (Sébastien). — Le « Tour » et le Bureau ouvert, *Rapport* au Conseil supérieur de l'Assistance publique du 26 févr. 1919, *Revue philanthropique,* Paris, 15 avril 1919.

* * *. — *Lois annotées,* Sirey, 1905, p. 833.

* * *. — *Lois nouvelles,* 1904, 1re partie, pp. 389 et suiv.

* * * — Comptes rendus des séances du Conseil supérieur de l'Assistance publique.

### Italie.

Recueils de textes. — *Principales Lois italiennes en vigueur sur l'Assistance et la Bienfaisance et sur les matières voisines de l'Assistance,* Société intern. pour l'Etude des Questions d'Assistance, Paris, 1906.

*Leggi e Regolamenti per la Protezione e l'Assistenza della Maternita e dell'Infanzia,* Riccardo Garboni, Roma, 1931.

*Documents* dactylographiés transmis par l'Opera nazionale per la Protezione della Maternita et dell'Infanzia (loi du 13 avril 1933, n° 298).

## OUVRAGES

Fabbri (Sileno). — *L'Opera nazionale per la Protezione della Maternita e dell'Infanzia,* Panorami di Vita fascista, vol. VIII, Mondadori, Verona, 1933.

Id. — *L'Assistenza della Maternita e dell'Infanzia in Italia,* Politica-Economica-Corporativismo, vol. XIV, Anacreonte Chiurazzi e figlio, Napoli, 1933.

Id. — *Direttive et Chiarimenti intorno allo spirito informatore della legislazione riguardante l'O. N. M. I. e alle sue pratiche applicazioni,* Carlo Colombo, Roma, 1933.

Valagussa (Francesco). — *La Protection de la Maternité et de l'Enfance en Italie sous le Régime fasciste,* Rome, 1930, 16 pages.

## PERIODIQUES

Alessandri (Gina-Giannini). — L'Assistance de l'Enfance abandonnée en Italie, *Bull. intern. de la Protection de l'Enfance,* Bruxelles, nov. 1920.

Allari (Pr). — La Protection sanitaire de l'Enfant, *Id.,* Bruxelles, nov. 1930.

Astima. — L'Assistance et la Bienfaisance en Italie, *Revue philanthropique,* Paris, juin 1934.

Casabianca (P. de). — La Loi italienne de 1925, *L'Enfant,* Paris, juillet-août 1926.

Dalmazzo (Fanny). — L'Enfance abandonnée matériellement ou moralement, *Bull. intern. de la Protection de l'Enfance,* Bruxelles, aout-sep. 1922.

Id. — La nuova Legge italiana per l'Assistenza all'Infanzia, *Revue intern. de l'Enfant,* Genève, janvier 1927.

Fabbri (Sileno). — La Casa della Madre e del Bambino, *Maternita ed Infanzia,* n° 10, Roma, sept. 1934.

* * *. — La Legislazione fasciste per la Maternita e l'Infanzia, *Id.,* n° 10, Roma, oct. 1932.

Moggi (Dr Dino). — La Législation italienne pour l'Enfance, *Revue médico-sociale,* Paris, nov.-déc. 1934.

* * *. — Chronique étrangère: Italie, *Revue philanthropique,* Paris, déc. 1929.

## Norvège.

### OUVRAGES

Magnusson (Leifur). — *Norwegian Laws concerning illegitimate Children,* U. S. department of Labor, Children's Bureau, Legal séries n° 1, Bureau publication n° 31, Government printing Office, Washington, 1918.

### PERIODIQUES

Carlsen (Pasteur). — Le Placement familial des Enfants en Norvège, *Revue intern. de l'Enfant,* Genève, avril 1930.

## Portugal.

Recueil de textes. — *Législation de la Juridiction tutélaire de l'Enfance au Portugal,* Ministère de la Justice et des Cultes, Services de Juridiction et de Tutelle des Mineurs, Tipografia de Reformatorio central, Lisboa, Caxias, 130 pages.

### OUVRAGES

Oliveira (Augusto d'). — *Les Services de Juridiction et de Tutelle des Mineurs au Portugal,* Tipografia de Reformatorio central, Lisboa, Caxias, s. d.

Id. — *Protecçao moral e juridica à Infancia,* Tipografia de Reformatorio central, Lisboa, 1929, 110 pages.

### PERIODIQUES

Oliveira (Augusto d'). — La Législation protectrice de l'Enfance au Portugal, *Revue intern. de l'Enfant,* Genève, févr.-sept.-oct. 1931.

### Suède.

Recueil de textes. — *Svensk Forfattningssamling,* Stockholm, 1924, n°s 361, 373, 422 et 431.

OUVRAGES

* * *. — *L'Œuvre sociale en Suède,* Aperçu publié par ordre du Gouvernement suédois, Kungl. Boktryckeriet P. A. Norstedt & söner, Stockholm, 1928, 296 pages.

### Suisse.

Recueil de textes. — *Loi sur la Protection des Mineurs et Règlement d'exécution du 19 octobre 1912,* Bertone, Genève, 1927.

OUVRAGES

Carraud (Jean) et Zweifel (F.-L.). — *Précis du Droit de l'Enfance dans le canton de Vaud,* Secrétariat vaudois de Protection de l'Enfance, Lausanne, 1926.

Cornaz (M.-L.). — *La Situation des Enfants illégitimes à Lausanne,* Edition de la *Revue suisse d'Hygiène,* Genève, 1930.

Schmid (Dr C.-A.) et Wild (A.). — *L'Assistance légale et volontaire des Indigents en Suisse,* 2 vol., Art. Institut Orell Fussli, Zurich, 1916.

Silbernagel-Caloyanni (Dr Alfred). — *La Tutelle officielle et professionnelle en Suisse,* Publications de l'Association internationale pour la Protection de l'Enfance, Bruxelles, 1932.

PERIODIQUES

Annuaire suisse pour la Protection de la Jeunesse (Jahrbuch der Jugendhilfe), *Pro Juventute,* Zurich.

Silbernagel (A.). — L'Office pour le Bien public de Zurich, *Bull. intern. de la Protection de l'Enfance,* Bruxelles, mars 1930.

Id. — La Recherche de la Paternité des Enfants naturels en Suisse, XIe session de l'Association internationale pour la Protection de l'Enfance, Bruxelles 1935.

## DOCUMENTATION

**communiquée par les personnalités dont les noms suivent.**

Nous nous devons de remercier les personnalités étrangères qui ont bien voulu compléter notre documentation sur les institutions de leur pays, avec une compétence et une bonne grâce dont nous leur sommes reconnaissante.

Sir E.-C. Blight, Directeur de l'Assistance publique du Comté de Londres.

M. Sileno Fabbri, Président de l'Œuvre nationale pour la Protection de la Maternité et de l'Enfance, à Rome.

Mlle Henchoz, du Secrétariat général de *Pro Juventute*, à Zurich.

M. Maquet, Secrétaire général de l'Association internationale pour la Protection de l'Enfance, à Bruxelles.

Mlle J. de Morsier, Secrétaire générale adjointe de l'Union internationale de Secours aux Enfants, à Genève.

M. Augusto d'Oliveira, Directeur général de la Juridiction tutélaire des Mineurs, à Lisbonne.

M. le professeur Polligkeit, membre de l'Association allemande des Tuteurs professionnels, à Francfort-sur-le-Mein.

Révérend J.-C. Pringle, Secrétaire de la Charity Organisation Society à Londres.

Don Luis San-Martin, Secrétaire général du Conseil supérieur de Protection de l'Enfance, à Madrid.

M. le docteur Alfred Silbernagel-Caloyanni, ancien Président du Tribunal de Bâle.

M. Oluf J. Sjerbaek, Inspecteur général de la Protection de l'Enfance au Danemark.

M. Henri Velge, Professeur à la Faculté de droit de Louvain.

M. le Directeur de la Commission officielle de Protection des Mineurs à Genève.

Les Légations françaises à l'étranger.

# TABLE DES MATIÈRES

## INTRODUCTION

Pages.

Rôle de l'Etat dans l'assistance de l'enfance..... 5
Difficultés de son étude en droit comparé..... 10
Délimitation du sujet..... 12

## LIVRE PREMIER

Les Enfants placés sous la tutelle de l'autorité publique..... 15

### TITRE PREMIER

La notion d'abandon..... 17

Première partie. — *L'Abandon matériel:* 18

**Chapitre I.** — L'abandon matériel involontaire..... 19
**Chapitre II.** — L'abandon matériel volontaire..... 20-39
*Section I.* — L'abandon matériel volontaire tacite..... 20
*Section II.* — L'abandon matériel volontaire exprès:
§ 1er. — L'abandon des nouveau-nés: le « tour » et le bureau ouvert d'abandon en France et à l'étranger.... 24
§ 2. — L'abandon volontaire sans condition d'âge: abandon sous forme administrative et cession judiciaire des droits de puissance paternelle..... 30

Deuxième partie. — *L'Abandon moral ou partiel:* 40

Abandon révélé par les actes délictueux de l'enfant (mineurs délinquants)..... 41
Abandon provenant de la conduite des parents (nécessité du contrôle de la puissance paternelle)..... 42

**Chapitre unique.** — Limitation de la puissance paternelle: la déchéance..... 45-50

Pages.

*Section I.* — Les causes de la déchéance de puissance paternelle:

§ 1er. — Déchéance accessoire à une condamnation pénale. 45

§ 2. — Déchéance en dehors de toute condamnation..... 46

*Section II.* — Etendue de la déchéance de puissance paternelle. 48

*Section III.* — Restitution des droits de puissance paternelle.. 49

TITRE II

La protection des Enfants assistés proprement dits..... 51-148

*Considérations générales*..... 51

*Section I.* — De la diversité des formes d'intervention de l'Etat. Centralisation et décentralisation..... 52

*Section II.* — Essai de classification des législations..... 55

PREMIÈRE PARTIE. — *Les Pays catholiques et latins:* 59

**Chapitre I.** — France: 60-73

Historique..... 60

*Section I.* — L'organisme de tutelle:

§ 1er. — Le tuteur..... 61

§ 2. — Le Conseil de famille..... 63

*Section II.* — Fonctionnement de la tutelle:

§ 1er. — Protection de la personne..... 64

§ 2. — Protection des biens..... 67

*Section III.* — Cessation de la tutelle..... 67

*Section IV.* — Organisation du service:

§ 1er. — Caractère national du service et décentralisation.. 68

§ 2. — Régime financier..... 71

**Chapitre II.** — Espagne: 74-78

*Section I.* — La personne publique chargée de l'assistance.... 75

*Section II.* — La tutelle..... 76

*Section III.* — Le contrôle du service..... 77

**Chapitre III.** — Portugal: 79-82

*Section I.* — Organismes de tutelle..... 79

*Section II.* — Fonctionnement de la tutelle..... 80

**Chapitre IV.** — Italie: 83-95

*Section I.* — Les organismes d'assistance..... 83

Avant 1925: les organismes communaux..... 84

Le contrôle..... 84

Pages.

Compléments apportés par la législation fasciste..... 85
L'Œuvre nationale de la Maternité et de l'Enfance..... 86
Le Conseil central..... 87
Les Fédérations provinciales..... 88
Les Comités de patronage..... 89

*Section II.* — Fonctionnement de l'assistance:

§ 1er. — A l'égard de l'enfant..... 91
§ 2. — Voies et moyens. Régime financier..... 92

**Chapitre V.** — Belgique: 96-102

*Section I.* — L'organisme d'assistance:

Avant 1925: l'hospice et le bureau de bienfaisance..... 96
Depuis 1925: la Commission communale ou intercommunale. 97
Décentralisation et contrôle du pouvoir central..... 99

*Section II.* — Fonctionnement de la tutelle:

A l'égard des biens..... 100
A l'égard de la personne..... 100

*Section III.* — Cessation de la tutelle..... 102

CONCLUSIONS DE LA PREMIÈRE PARTIE..... 103

DEUXIÈME PARTIE. — *Les pays protestants et anglo-saxons:*

**Chapitre I.** — Angleterre: 105-120

*Section I.* — Le mode d'assistance dérivant de la Poor Law: 106

§ 1er. — L'autorité d'assistance: historique: du *Board of Guardians* au *County Council*..... 106
Caractères généraux de l'assistance anglaise..
Réforme de 1929-1930. — Public Assistance Committee et Guardians Committee..... 108
§ 2. — Fonctionnement de l'assistance à l'enfance..... 114
du *workhouse* au placement familial..... 114
Régime des biens..... 116
§ 3. — Fin de la tutelle..... 116

*Section II.* — Le mode d'assistance dérivant du Children Act (enfants moralement abandonnés)..... 117

**Chapitre II.** — Allemagne: 121-130

*Considérations générales*..... 121

**Section I.** — La protection de l'enfance d'après la loi du 9 juillet 1922:

§ 1er. — Les organismes chargés de la protection..... 122
Offices communaux de la jeunesse: compétence territoriale et composition..... 122
Offices d'Etats..... 123
Office d'Empire..... 123

Pages.

§ 2. — Attributions des organismes de protection..... 124
Assistance aux mineurs indigents..... 124
Assistance aux mineurs en danger d'abandon. 124
La surveillance préventive..... 126
L'éducation de prévoyance..... 126

*Section II.* — Modifications à la loi du 9 juillet 1922:
§ 1er. — Modifications relatives aux organismes chargés de la protection..... 127
§ 2. — Modifications relatives à leurs attributions..... 128

**Chapitre III.** — Pays scandinaves: 131-140

*Section I.* — Les organismes d'assistance..... 131
1° L'Administration de l'Assistance publique. 132
2° Les Commissions de protection de l'enfance Compétence respective des organismes existants 132
*Section II.* — Les modes d'assistance: soins sociaux et éducation préventive..... 137
*Section III.* — Régime financier..... 139

**Chapitre IV.** — Suisse: 141-148

*Considérations générales*..... 141
*Section I.* — L'assistance dans le canton de Genève..... 142
*Section II.* — L'assistance dans le canton de Vaud..... 145
*Section III.* — L'assistance dans le canton de Zurich..... 147

TITRE III

Les enfants illégitimes. — La tutelle officielle (extension de la notion française d'enfant assisté)..... 149

**Chapitre I.** — La condition de l'enfant naturel en droit comparé: 150-155

*Section I.* — Filiation paternelle: 150
§ 1er. — Reconnaissance volontaire..... 151
§ 2. — Reconnaissance judiciaire ou action en recherche de paternité..... 151

*Section II.* — L'obligation alimentaire: 153
§ 1er. — Contribution respective des père et mère..... 153
§ 2. — Intervention des Pouvoirs publics en cas de non-paiement de la pension alimentaire..... 154

Pages.

**Chapitre II.** — La mise en œuvre des droits de l'enfant. — La tutelle officielle à l'étranger: 156-167

*Section I.* — La tutelle officielle en Allemagne: 157

§ 1er. — Organe de la tutelle..... 158

§ 2. — Durée de la tutelle..... 159

§ 3. — Fonctionnement de la tutelle..... 159

*Section II.* — La tutelle officielle en Autriche..... 161

*Section III.* — La tutelle officielle en Finlande..... 162

*Section IV.* — La tutelle officielle en Suède..... 163

*Section V.* — La tutelle officielle en Suisse..... 165

*Section VI.* — Caractères généraux de l'organisme de tutelle officielle..... 166

**Chapitre III.** — Examen de la législation française sur les enfants illégitimes à la lumière du droit comparé. 168-174

Tentatives d'organisation d'une tutelle..... 168

Insuffisance des droits reconnus à l'enfant. — Nécessité d'admettre une action alimentaire sans limitation..... 170

**LIVRE II**

Les enfants placés sous la protection de l'autorité publique..... 175

TITRE PREMIER

Les enfants secourus..... 177

**Définition**..... 177

**Chapitre I.** — Les secours en France: 179-183

§ 1er. — L'autorité compétente pour attribuer le secours..... 179

§ 2. — Conditions d'admission au secours..... 179

§ 3. — Nature du secours: mode, taux, périodicité et durée.. 180

§ 4. — Régime financier..... 182

Importance du service..... 182

**Chapitre II.** — Les secours en Italie: 184-185

L'Œuvre nationale de la Maternité et de l'Enfance..... 184

**Chapitre III.** — Considérations générales..... 186-188

TITRE II

Les enfants protégés..... 189

*Section I.* — Les bénéficiaires de la protection..... 190

*Section II.* — Durée de la protection..... 191

Pages.

*Section III.* — Obligations des parents et des gardiens..... 191

*Section IV.* — Sanctions. ..... 192

*Section V.* — Organismes chargés de l'application de la loi..... 193

CONCLUSIONS

Chapitre unique. — Des améliorations à apporter à la législation française: 196 214

*Section I.* — Améliorations concernant les modes d'admission. Faut-il supprimer les bureaux d'abandon.... 196

*Section II.* — Améliorations relatives aux modes d'assistance: 200

§ 1er. — Fonctionnement de la tutelle. — L'orientation professionnelle. ..... 200

§ 2. — L'organisme de tutelle..... 203

Le système du fonctionnaire unique est-il satisfaisant. ..... 204

§ 3. — Intérêt de la collaboration du service public et de l'activité privée..... 205

Marrainage. ..... 206

Comités de patronage..... 207

Commissions locales de protection de l'enfance. 207

**Bibliographie.** ..... 217-226

**Table des matières**..... 229-234

1938. — Melun. — I. A. M. 4120

Vu:
*Le Doyen,*
J. THÉLOHAN.

Vu:
*Le Président,*
L. CAVARE.

Vu et permis d'imprimer

Rennes, le 10 juillet 1937.

*Le Recteur,*
DAVY.